

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E A CRISE AMBIENTAL EM 2019

JOSÉ CARLOS BARROSO FERREIRA

Rio de Janeiro

2019 / 2

JOSÉ CARLOS BARROSO FERREIRA

O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E A CRISE AMBIENTAL EM 2019

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Bernardo do Amaral Pedrete**.

Rio de Janeiro

2019 / 2

CIP - Catalogação na Publicação

F383d Ferreira, José Carlos Barroso
O direito ambiental brasileiro e a crise
ambiental em 2019 / José Carlos
Barroso Ferreira. -- Rio de Janeiro, 2019.
83 f.

Orientador: Bernardo do Amaral Pedrete.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Direito ambiental. 2. Sustentabilidade. 3. Responsabilidade ambiental. I. Pedrete, Bernardo do Amaral, orient. II. Título.

JOSÉ CARLOS BARROSO FERREIRA

O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E A CRISE AMBIENTAL EM 2019

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Bernardo do Amaral Pedrete**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Co-orientador (Opcional)

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2019 / 2

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa Jennifer e ao meu filho Davi.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Jennifer, que colaborou durante todo o curso, conciliando a logística da vida familiar e acadêmica.

Ao meu irmão Juarez, pelo apoio e amizade permanentes.

E aos colegas Willians Pereira, Frederico Breder e José Luiz Andrade, que me felicitaram com sua generosidade.

RESUMO

Este trabalho descreve o histórico da legislação ambiental brasileira, objetivando enfatizar sua sintonia com a evolução econômica e científica da sociedade civil. Os Poderes constituídos refletiram e consolidaram as perspectivas protetivas por meio de políticas legislativas e administrativas, bem como institutos jurídicos, de viés crescentemente ambientalista. As legislações da década de 1930, de caráter ainda conservacionistas, já refletiam preocupação com o meio ambiente. As legislações de direito ambiental da década de 1960 apresentariam ainda caráter conservacionista, mas representavam evolução da consciência ambiental no Brasil. Na década de 1980 o direito ambiental atingiu relevância incontestável, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 e com a elevação da matéria a direito fundamental na Constituição Federal de 1988. Este trabalho pretende analisar a efetividade, considerando as adversidades ambientais noticiados na mídia em 2019, a resistência e a resiliência jurídica e institucional do direito ambiental em face da orientação política e administrativa defendida pelo Poder Público federal. Avalia-se se a fragilização institucional e a ineficácia normativa dão origem a eventos prejudiciais ao meio ambiente, que por sua vez tenderiam a mobilizar a sociedade civil para a reafirmação do status legal e constitucional da matéria.

Palavras-chave: Direito ambiental; Sustentabilidade; Responsabilidade ambiental.

ABSTRACT

This paper describes the history of Brazilian environmental legislation, emphasizing its harmony with the economic and scientific evolution of civil society. The constituted Powers reflected and consolidated the protective perspectives through legislative and administrative policies, as well as legal institutions, with an increasingly environmentalist bias. The laws of the 1930s, still of a conservationist nature, already reflected concern for the environment. The environmental laws of the 1960s would keep a conservationist character, yet embodying an increased environmental awareness in Brazil. In the 1980s, environmental law reached unquestionable relevance, with the enactment of the National Environmental Policy Act of 1981 and the elevation of the matter to a fundamental right in the Federal Constitution of 1988. Driven by recent environmental adversities with extensive media coverage during 2019, this paper aims to analyze the effectiveness, the legal and the institutional resistance and resilience of environmental law in face of adverse political and administrative orientation by the current federal government. We assess whether institutional weakness and normative inefficiency give rise to events that are harmful to the environment, which in turn would tend to mobilize civil society to reaffirm the legal and constitutional status of the matter.

Keywords: Environmental law; Sustainability; Environmental responsibility.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

1.1. O histórico da legislação ambiental brasileira cotejado com a crise ambiental brasileira em 2019.....	10
--	----

2. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: DO VIÉS CONSERVACIONISTA AO AMBIENTALISTA

2.1. Legislações iniciais.....	17
2.2. Legislações editadas durante a ditadura militar.....	24
2.3. A responsabilidade civil ambiental objetiva.....	31
2.4. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a criação do Ministério do Meio Ambiente e suas mutações no regime democrático.....	40
2.5. Lei da Ação Popular e outras leis anteriores à Constituição de 1988.....	47
2.6. O surgimento da Lei da Ação Civil Pública	58

3. TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE: A CRFB/88 E A PROTEÇÃO AMBIENTAL

3.1. Dispositivos constitucionais referentes ao meio ambiente.....	60
3.2. Princípios constitucionais do direito ambiental	65
3.3. Legislações ambientais posteriores à Constituição de 1988.....	74

4. CONCLUSÃO.....

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....

80

1. INTRODUÇÃO

1.1. O histórico da legislação ambiental brasileira cotejado com a crise ambiental brasileira em 2019

O noticiário das mídias no ano de 2019, veiculando acidentes ambientais, queimadas, desmatamentos em florestas tropicais, derramamento de óleo na costa brasileira e políticas públicas controversas, propicia revisitar questões fundamentais para preservação do meio ambiente, especialmente por meio do suporte legal. O embate entre ambientalistas e os céticos da degradação ambiental do planeta tem como centro nervoso o Direito Ambiental consolidado que, além de tutelar interesses sociais e políticos, é estreitamente vinculado ao setor econômico que, a curto prazo, deve atender ao caráter regulatório da legislação ambiental e, a médio e longo prazo, deve obedecer ao imperativo da sustentabilidade do meio ambiente e, consequentemente, do próprio empreendimento econômico.

Este protagonismo do Direito Ambiental, historicamente desenvolvido a partir fontes materiais de direito, como os movimentos sociais e estudos científicos gerados a partir de colapsos em ecossistemas resultantes de acidentes¹ e degradações como a do ar da cidade de Cubatão nas décadas 1970 e 1980², é atualmente representado pela Constituição Federal em seu artigo 170, VI, no Título VII - da Ordem Econômica e Financeira:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

¹ “[...] a tragédia de Bophal, na Índia, no ano de 1984, onde mais de 3 mil pessoas morreram de forma imediata (e estima-se que, pelo menos, outras 10 mil morreram posteriormente em razão da exposição aos agentes químicos) e mais de 200 mil pessoas ficaram feridas, quando 40 toneladas de gases tóxicos vazaram na fábrica de pesticidas da empresa norte-americana Union Carbide.” SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 43.

² “[...] Em certa ocasião, [Cubatão] chegou a ser considerada pela ONU a cidade mais poluída do mundo. Idem. p. 45.

I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; ~~VI - defesa do meio ambiente;~~

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Veja-se que a defesa do meio ambiente está elencada na Constituição Federal originária juntamente com a soberania nacional e a propriedade privada, mas foi especificada por meio de emenda constitucional de 2003, demonstrando complexa nuance da proteção representada pelo Direito Ambiental em face do desenvolvimento econômico. Mais à frente, discutiremos a gradação da proteção da nova redação do inciso VI, mesmo em face da responsabilidade objetiva.

Em seu artigo 225, no Título VIII, Da Ordem Social, a Constituição Federal dispõe especificamente sobre a proteção ao meio ambiente: "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. "

Estes dispositivos constitucionais acima representam as duas forças em constante enfrentamento e ponderação, conforme a situação imponha a composição dos bens jurídicos tutelados: o meio ambiente e a atividade econômica. Tal tensão está na gênese, no histórico do Direito Ambiental como disciplina autônoma no direito internacional e pode ser considerada universal, replicando-se nas legislações nacionais sobre o tema.

Dada a importância essencial e crescente da simbiose entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, será traçado em linhas gerais, à frente, o histórico da proteção legislativa e institucional do meio ambiente a nível nacional, notadamente quando se trata de aplicar conceitos ambientais importados de países desenvolvidos em países em

desenvolvimento como o Brasil, para os quais as restrições à atividade econômica podem representar obstáculo ao desenvolvimento. Este panorama será tanto mais importante quando se percebe o quanto a comunidade científica fundamentou e orientou os tratados internacionais e legislações nacionais sobre o tema, e o quanto a visada científica tem sido desprestigiada e mesmo desconstruída pelo poder público brasileiro contemporâneo, o que colide com as justificativas para a gênese e evolução do Direito Ambiental.

Naturalmente, quando insuficiente o aspecto preventivo da legislação no contexto de desastres ambientais, a responsabilidade civil de quem lhes deu causa é instrumento judicial fundamental para reparar e estimular o investimento na prevenção de desastres. Existe jurisprudência consolidada que norteia os julgadores, especialmente a teoria do risco integral³, que privilegia a tutela do meio ambiente em face dos empreendimentos econômicos, ainda que presentes as excludentes de responsabilidade, como nos casos fortuitos, de força maior ou de fato de terceiros.

Por outro lado, o fato de haver o risco ambiental é componente que onera as atividades do setor econômico. De interesse, no caso, elencar os argumentos jurídicos na defesa do setor econômico, que é responsabilizado de maneira objetiva, ou seja, independentemente de dolo ou culpa, nos desastres ambientais. Para este contraponto, lançaremos mão da análise de artigo inteligentemente articulado do jurista Paulo de Bessa Antunes⁴, que procura criticar a desvantagem processual implícita na teoria da responsabilidade ambiental objetiva, sobretudo em face da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Em seguida, traçaremos painel do histórico e da situação presente do conceito de sustentabilidade no universo dos negócios, sua legislação e regulação pelas instituições responsáveis. Trata-se de conceito de grande relevância para o setor produtivo, de vez que a sustentabilidade visa a preservar não apenas o meio ambiente, mas, especificamente, o próprio setor produtivo. Veremos as tentativas de criar políticas de investimentos financeiros que

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites da responsabilidade ambiental objetiva**. R.TRF1 Brasília v. 28 n. 9/10. 2016. p. 58 e ss.

⁴ Ibidem. p. 53 a 64.

tenham por objeto a preservação do meio ambiente e como tais medidas podem refletir os riscos do dano ambiental e da responsabilidade civil de quem lhes dê causa.

Por fim, procuraremos pontuar as perspectivas do Direito Ambiental no momento atual, tanto em seus aspectos institucionais, quanto nos legais, jurídicos e materiais. De especial interesse, definir as perspectivas de proteção em face da liberalidade governamental com agricultores, madeireiros e garimpeiros em suas intervenções no meio ambiente. Nesse aspecto, cabe destacar a reação da comunidade de investidores institucionais internacionais, no sentido de garantia da sustentabilidade ambiental das atividades de empresas produtoras locais e dos produtos exportados⁵.

De maneira a evidenciar a natureza tensa do Direito Ambiental, especialmente verificada nos embates entre partidários do crescimento econômico e os defensores do meio ambiente sustentável no Brasil, cabe replicar trecho da estrutura formal e didática do livro *Direito ambiental – Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*, de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer ao descrever as fases por que passou esse ramo do direito público desde sua gênese, demonstrando sua essência histórica e evolutiva no estágio recente da civilização contemporânea, já que se remonta a fase formativa do direito ambiental em cerca de apenas 50 anos, que é período diminuto, mas impregnado de historicidade, no sentido de estar relacionada com o paroxismo da disseminação da produção industrial pelo planeta e do avanço tecnológico.

De fato, merece especial paralelo os desastres e as degradações no meio ambiente na maturação do direito ambiental e o presente quadro de ataque ao meio ambiente e às instituições públicas de proteção, que nada mais são que organizações operacionais da proteção do direito ambiental.

⁵ **Investor statement on deforestation and forest fires in the Amazon This statement is endorsed by 230 investors representing approximately US \$16.2 trillion in assets.** The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Service (IPBES), 2019. Disponível em: <<https://www.ceres.org/sites/default/files/Investor%20statement%20on%20deforestation%20and%20forest%20fires%20in%20the%20Amazon.pdf>> . Acesso em: 01/11/2019.

Disse-se acima historicidade, arriscando a controvérsias obtusas, por suas conotações ideológicas fáceis, mas é precisamente este o campo minado do debate atual sobre o tema, ou antes, sobre quaisquer temas, mas, sobretudo, o direito ambiental. A conflagração é tamanha que ao adjetivo “tensa”, mencionado acima, foi inicialmente pensado o desgastado “dialética”, mas, em que pese ser fácil imaginar a existência e, sobretudo, a aplicação do Direito Ambiental como síntese entre as duas forças antagônicas mencionadas, a ideologização retórica e rasteira neste quadrante recomenda precaução vocabular ou mesmo estilística.

Sim, é a partir de interpretações assim superficiais que o debate se dá, ganha status de política pública e alcança dimensões globais, já que, afinal, a questão é planetária, e as partes relacionadas também. Desta forma, procurar-se-á confrontar parte da estrutura do livro mencionado e o formato do debate atual sobre o tema, pautando certos tópicos do sumário juntamente com as abordagens recorrentes tanto para a gênese, como para a evolução e mesmo a negação, e aqui a nota corrente, do direito ambiental.

Deste último aspecto, dir-se-ia mesmo um caráter involutivo, segundo argumentações cursadas com desembaraço no debate, no jogo de forças sociais, políticas e econômicas, uma vez que, ainda que sob crítica, o direito ambiental conseguiu evoluir da fonte material do direito para atingir patamar constitucional, o que o presente debate procura desconstruir por supostamente maculado de ideologia no sentido marxista do termo. Ou seja, passa-se ao longe de argumentação jurídica ou científica, isenta de colorações políticas e de palavras de ordens veiculadas em mídias eletrônicas inadequadas à análise informada e criteriosa⁶. Tal tipo de abordagem superficial, mas de grande poder comunicativo, é característica do ataque sistemático a entidades científicas como o INPE e instituições de proteção como o IBAMA e o ICMBio, as quais serão reportadas à frente. Trata-se, portanto, de níveis de linguagem distintos, com grande assimetria de eficácia comunicacional, que vai erodindo os princípios do direito

⁶ URIBE, Gustavo. **“Interesse na Amazônia não é no índio e nem na porra da árvore”, diz Bolsonaro.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/o-interesse-na-amazonia-nao-e-no-indio-nem-na-porra-da-arvore-diz-bolsonaro.shtml>> . Acesso em: 05/11/2019.

ambiental. Neste contexto, a efetividade da legislação ambiental se vulnerabiliza, bem como a dos órgãos de proteção do meio ambiente.

Ao elencar o percurso evolutivo do direito ambiental, especialmente no Brasil, se objetiva reiterar o caráter de efeito legislativo, e também administrativo, a problemas materiais que puseram em xeque a higidez civilizatória ao longo do processo de desenvolvimento econômico. Os seja, a evolução legislativa esteve, e está, estreitamente relacionada com externalidades negativas do processo produtivo. Consiste, tal imbricação, na relação de causa e efeito, entre, digamos, o prejuízo ambiental e a legislação decorrente que procura disciplinar a atividade causadora, com vistas a minorar ou prevenir a continuidade do dano.

O que existe de consciência social desta necessidade de controle ambiental é o que vem sendo atingida por declarações do chefe do executivo e seus ministros⁷, como se o direito ambiental fosse um construto ideológico, sem relação com o mundo concreto, e a necessidade de promover o desenvolvimento econômico se impusesse aos demais interesses do ser humano.

Pretende-se estabelecer um inventário da linhagem legislativa ligada ao direito ambiental com o intuito de evidenciar que a preocupação ambiental esteve na sociedade desde o surgimento dele, sob o comando político de governos de tendências as mais diversas, e os problemas que a ensejaram se apresentam de maneira cada vez mais evidente, na medida dos avanços científicos deletérios (embora haja em maior número as consequências positivas) e do enfrentamento de consequências e desastres ambientais.

Assim, na medida em que as legislações surgiram no ordenamento jurídico nacional, conforme roteiro do livro mencionado, discutiremos recentes desastres envolvendo bem jurídico já protegido havia muito tempo e, apesar da preocupação precedente, não foram

⁷ **Ministro do Meio Ambiente contraria MPF e ataca novamente Ibama e ICMBio.** Redação do Srzd. 2019. Disponível em: 09/09/2019 <<https://www.srzd.com/brasil/ministro-do-meio-ambiente-contraria-mpf-ataka-novamente-ibama-e-icmbio/>> Acesso em 05/11/2019.

capazes de evitá-los, tornando a necessidade de atuação protetiva pela via legal e administrativa ainda mais premente e não passível de negligência e, tampouco, desconstrução.

2. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: DO VIÉS CONSERVACIONISTA AO AMBIENTALISTA

2.1. Legislações iniciais

A própria essência da intervenção do homem na natureza implica alteração, controle e domínio das forças naturais no seu próprio interesse civilizatório. As manipulações na flora e na fauna propiciaram o desenvolvimento da agricultura e da pecuária, e a edificação de cidades mudou o equilíbrio dos ecossistemas. Naturalmente que foi preciso o paroxismo da urbanização industrial da segunda metade do século XX para que as externalidades desse desenvolvimento originassem a necessidade de seu controle e de proteção, inicialmente do próprio ser humano⁸ e, em seguida, do meio ambiente, como condição para a continuidade da atividade econômica e para a preservação da qualidade de vida dos seres humanos contemporâneos e das gerações futuras⁹.

Os primeiros movimentos de proteção do meio ambiente, tanto no exterior como no Brasil, denominavam-se conservacionistas¹⁰. Procuravam proteger a qualidade do ar, da água potável, dos oceanos e rios e estimular o tratamento sanitário de esgotos. Tinham por objeto o bem-estar do ser humano, mas não exatamente a manutenção da integridade dos ecossistemas. Surgem, neste período, as primeiras legislações impondo limites e condições para a preservação das águas e do ar, duramente atingidos pela poluição provocada pela industrialização e internacionalização da economia. Também no Brasil, remontam à década de 1930 legislações que tinham este intuito apenas de conservação do meio ambiente.

No entanto, em termos históricos, o próprio Código Civil de 1916 pode ser considerado precursor de posturas conservacionistas, principalmente atinentes à questão de segurança, de sossego e de saúde, já que, em seu artigo 584, o Código Civil da época dispunha que “são

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 71.

⁹ Ibidem. p. 73.

¹⁰ Ibidem. p. 71.

proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para uso ordinário a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente.” Veja-se que era possível manejar judicialmente a proteção do meio ambiente por esta perspectiva de segurança, de sossego e de saúde. Assim, tal dispositivo pode ser considerado fundamento legal de demandas judiciais precursoras da questão ambiental.

Após o Código Civil de 1916, deve-se mencionar que o intuito conservacionista no Brasil se mostra ainda mais perceptível na década de 1930, com a edição do Código Florestal (Decreto nº 23.793) de 1934. É este diploma legal que prevê as primeiras limitações ao direito de propriedade em face dos direitos à preservação das florestas e, em consequência, de seus ecossistemas. Pode-se afirmar que o interesse comum, no sentido de público, na preservação das florestas teve início, no Brasil, a partir da perspectiva jurídica iniciada por este decreto. Observe-se que a preocupação estava na intercessão menos perceptível entre propriedade privada e florestas, e não no direito de vizinhança. As florestas foram consideradas objeto de interesse suficiente para gerar a edição de um código legal protetivo, e isso em uma realidade urbana e industrial ainda incipiente em um país subdesenvolvido em termos industriais e tecnológicos como o Brasil de então.

Também de 1934, o Código de Águas inseriu na legislação a preocupação com a poluição hídrica em defesa da saúde pública. Apesar de ter por objeto a instrumentalização da água para a produção industrial e geração de energia hidráulica, existem neste Código alguns dispositivos que possibilitam a especificação da defesa do direito a preservação das águas, inclusive subterrâneas, da intervenção de terceiros que prejudicassem a integridade de poços e rios. E, assim, inclusive com águas utilizadas por processos industriais, às quais se deveria oferecer tratamento adequado antes de seu descarte no meio ambiente.

Nesse ponto, cabe considerar desastre recente de grande repercussão ocorrido no rio Doce, após o rompimento de barragem de rejeitos de minério na cidade de Mariana, no estado de Minas Gerais, comprometendo o ecossistema de suas águas e margens, além da atividade pesqueira e o fornecimento de água potável a comunidades próximas. Estudos calculam em

décadas a diluição da poluição e a restauração do ecossistema atingido.¹¹ Veja-se que a legislação sobre as águas já era objeto de proteção desde a fase conservacionista, antes de desastres que reafirmassem ainda mais sua pertinência. Os defensores do setor econômico argumentam quanto à importância da atividade mineradora para a geração de empregos e a arrecadação de tributos para os Municípios e Estados, o que supostamente compensaria os riscos para o meio ambiente.

Outra norma, também de 1934, foi o Decreto nº 24.645/34, denominado Lei de Proteção aos Animais. Bastante inovador, prenunciava uma discussão de extrema atualidade, tratava da proteção do Estado aos animais, protegendo-os de maus-tratos. E dispunha que os animais seriam assistidos em juízo pelo Ministério Público, entre outros, como membros de sociedades protetoras dos animais. Tal representação do Ministério Público está na genealogia da competência para a ação civil pública ambiental dos nossos dias. A tutela judicial dos animais teria repercussão no tempo, agora no século XXI, quando o Supremo Tribunal Federal entendeu pela proibição de práticas folclóricas ou tradicionais, como a rinha de galo e a vaquejada, que representassem tratamento cruel para com os animais¹².

Observe-se que, em que pese a atualidade da discussão, a Lei de Proteção aos Animais de 1934 já previa mesmo pena de prisão de 2 a 15 dias para quem, em lugar público ou privado, aplicasse maus-tratos aos animais, conforme seu artigo 2º¹³.

¹¹ Agência Brasil, 2019. **Recuperação de danos vai além da reparação de danos, diz Fundação Renova.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/03/22/recuperacao-do-rio-doce-vai-alem-da-reparacao-de-danos-diz-fundacao-renova.htm>> . Acesso em: 05/11/2019.

¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 1856, Relator Min. Celso de Mello, 2011.

¹³ Art. 2º Aquele que, em lugar público ou privado, aplicar ou fizer aplicar maus tratos aos animais, incorrerá em multa de 20\$000 a 500\$000 e na pena de prisão celular de 2 a 15 dias, quer o delinquente seja ou não o respectivo proprietário, sem prejuízo da ação civil que possa caber.

§ 1º A critério da autoridade que verificar a infração da presente lei, será imposta qualquer das penalidades acima estatuídas, ou ambas.

§ 2º A pena a aplicar dependerá da gravidade do delito, a juízo da autoridade.

§ 3º Os animais serão assistidos em juízo pelos representantes do Ministério Público, seus substitutos legais e pelos membros das sociedades protetoras de animais. Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934.

Nesse ponto, de maneira a evidenciar a imanência da fonte material do direito na sociedade como causa de política legislativa ambiental, cabe antecipar discussão que seria constitucionalizada sob a égide da Constituição Federal de 1988, já que esta proteção do Decreto nº 24.645/34, que, após 1988, ganharia sede constitucional, não foi suficiente para desmobilizar os praticantes de folguedos culturais, que acionariam seus representantes no Congresso Nacional para produzir uma emenda constitucional¹⁴ para garantir, por exemplo, a vaquejada. É esta perenidade da fonte material da legislação que torna a proteção sempre oportuna e mesmo crescente no sentido da hierarquia das normas.

Veja-se que a tensão entre os objetos de proteção legislativa ambiental e seus antagonistas sociais, culturais e econômicos é constante, motivo de embate judicial e mesmo legislativo e entre ambos. Verifique-se a garantia constitucional contemporânea das manifestações culturais, inclusive as que envolvem animais:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

A ponderação das forças em tensão contínua, após a proibição judicial pelo Supremo Tribunal Federal, ensejou a edição de emenda constitucional em 2017, ainda que a mesma preveja a moderação dos maus-tratos por meio de lei, o que implica paradoxo, já que não se pode assegurar por lei o bem-estar dos animais no contexto, por exemplo, da vaquejada, na qual, por vezes, os animais perdem a cauda nas manobras da função, que, no entanto, é considerada regular.

¹⁴ BRASIL. Constituição Federal, Emenda 96/2017. Mesas da Câmara e do Senado Federais. 1988.

Sobre o ponto, cabe ressaltar o caráter compromissório da Constituição Federal, pelo qual é possível conciliar forças divergentes por meio do compromisso com princípios constitucionais a serem modulados, como as liberdades individuais e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Veja-se o artigo 225 da Constituição Federal, após a emenda constitucional:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

[...]

§7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017).

Devido ao mencionado caráter compromissório da Constituição Federal, é possível constatar o paradoxo da redação do §7º, conforme assinalado acima. Pode-se perceber que a defesa do direito ambiental envolve forte valor interpretativo, já que os bens jurídicos tutelados o são, no caso, de maneira aparentemente retórica, sem possibilidade de tutela efetiva, significando que, com a emenda, se faz uma mesura ornamental à superioridade hierárquica da Constituição, sem, contudo, possibilidade de efetivar o compromisso constitucional com o bem

jurídico ambiental tutelado. Talvez desta característica se possa aferir uma vulnerabilidade da Constituição Federal e do direito ambiental, que pode ser explorada por outros setores nesta matéria, e mesmo por eventual autoridade do Poder Público sem compromisso com o ambientalismo. É este diálogo entre as fontes matérias do direito ambiental, sua legislação histórica e a contemporânea e, ainda, a gestão pública nacional da matéria em 2019 o que se propõe neste trabalho.

Ainda na década de 1930, foi editada a Lei de Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Decreto-lei nº 25, de 1937, que apesar de não ter por objeto diretamente o meio ambiente, conforme descrito no caput do seu artigo 1º, no §2º do mesmo artigo dispunha que "equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela Natureza ou agenciados pela indústria humana."¹⁵ Veja-se que se insere na legislação, ainda que de maneira discreta, um conceito amplo de meio ambiente a ser protegido.

O objeto desta previsão legal mantém, no debate público contemporâneo, especial relevo no âmbito do licenciamento ambiental, em que a necessidade de preservação do ecossistema e da identidade cultural de atividades econômicas típicas, representados por determinados biomas, como as restingas e os manguezais do litoral brasileiro, remanescentes da Mata Atlântica, especialmente férteis em biodiversidade, que coexistem com a especulação imobiliária e empreendimentos de efeitos poluentes.

Outro normativo da década de 1930 é o denominado Código de Pesca, Decreto-Lei nº 794/38, que trazia alguns dispositivos que podem ser considerados precursores da preocupação ambiental de caráter marcadamente ecossistêmico. Pode-se mencionar as sanções administrativas e penais para quem pescasse com instrumentos, como redes de arrasto, que pusessem em risco o equilíbrio entre as espécies naturais, conforme seu artigo 15. Em seu artigo

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 195.

16 existia a previsão de regulação da poluição de águas interiores ou litorâneas, cabendo supervisão do Serviço de Caça e Pesca.

É de registrar o esforço legislativo, especialmente em década marcada pelas restrições de representatividade política da sociedade civil, como foi o período do Estado Novo, com a edição de diplomas legais importantes para fomentar a cultura jurídica e administrativa de proteção de elementos naturais e seres integrantes da fauna e da flora nacionais. Muito embora sem representar exatamente uma preocupação ecológica, nos termos com que é definida nos dias de hoje, restringindo-se ao que se convencionou denominar conservacionismo, uma etapa evolutiva anterior à proteção ambiental mais efetiva.

Veja-se que o momento político brasileiro atual desconsidera, a nível de política pública, conceitos de proteção vigentes desde a primeira metade do século XX, ainda pela legislação conservacionista, por conseguinte, ignorando a legislação posterior, propriamente ambientalista e mais protetiva. Basta que se observe a degradação do ecossistema das regiões exploradas pelo garimpo clandestino nas florestas das reservas indígenas, atividade epidêmica, levada a efeito com a inação dos órgãos de fiscalização ambiental e das autoridades responsáveis como parte de uma perspectiva de exploração econômica prioritária em relação ao meio ambiente e sua legislação defensiva¹⁶. Em contrapartida, registra-se efetividade de instituições de proteção, como o Ministério Público Federal do Pará, agentes do IBAMA e da Polícia Federal,¹⁷ em admirável vigor de atividade administrativa de controle.

Em passo seguinte na marcha legislativa nacional, refletindo um crescendo na percepção política e mesmo social da ecologia, o Decreto nº 50.877/61 veio regulamentar o artigo 16 do Código de Pesca para dispor sobre proteção contra a poluição dos recursos hídricos. Trata-se

¹⁶Instituto Socioambiental. **Povos Yanomani e Ye'kwana se unem e exigem: "Fora do garimpo"**, 2019. <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/povos-yanomami-e-yekwana-se-unem-e-exigem-fora-garimpo>>. Acesso em 27/11/2019.

¹⁷Ministério Público Federal do Pará. **Operação fecha garimpo ilegal dentro da Terra Indígena Apyterewa (PA), uma das mais invadidas do país**. 28/10/2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/operacao-fecha-garimpo-ilegal-dentro-da-terra-indigena-apyterewa-pa-uma-das-mais-invadidas-do-pais>>. Acesso em 27/11/2019.

de importante marco legal para viabilizar tecnicamente a definição de poluição quando de demandas judiciais e responsabilização dos poluidores.

Vale registrar que se trata de decreto do então Presidente da República Jânio Quadros, o que demonstra iniciativa privativa de chefe do Poder Executivo no sentido de aperfeiçoar a possibilidade de proteção dos recursos hídricos, e a edição regulamentava artigo de outro decreto, o Decreto-Lei nº 794/38 de outro chefe do Executivo, embora de período de exceção, o Presidente Getúlio Vargas. Vê-se, assim, a importância da receptividade política do chefe do executivo para normatizar sobre matéria que apresentava importância crescente, a preservação do meio ambiente, ainda que visto de maneira instrumental. Não se pode deixar de formar paralelo com as manifestações políticas do atual chefe do executivo federal, para constatar o viés regressivo na percepção da importância da proteção do meio ambiente.¹⁸ Trata-se de regressão destoante das percepções verificadas pelo Poder Público brasileiro ao longo do processo de maturação do direito ambiental, independentemente da legitimidade de suas representações políticas.

2.2. Legislações editadas durante a ditadura militar

O caráter regressivo e destoante da política ambiental federal em 2019, em relação ao histórico da consciência e da legislação ambientais nacionais, pode ser confirmado quando se analisam os diversos códigos, a exemplo dos editados na década de 1930, que tratam da questão ambiental durante o regime militar iniciado em 1964: o Estatuto da Terra (Lei nº 4.503/64), o Código Florestal (Lei nº 4.717/65), o Código de Caça (Lei nº 5.917/67), o Código de Pesca (Decreto-Lei nº 221/67) e o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/67). Trata-se de legislações ainda editadas por perspectiva conservacionista, que percebiam os recursos naturais de maneira instrumental de exploração. Menciona-se que o Código de Caça pode ser entendido mesmo como contrário à perspectiva ecológica como entendida hoje, mas o Código Florestal

¹⁸ VARGAS, Matheus. “Quem é o cara do Ibama?”, diz Bolsonaro sobre queima das máquinas. Estadão, 2019. Disponível em :<<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/11/05/quem-e-o-cara-do-ibama-diz-bolsonaro-sobre-queima-de-maquinas.htm>> . Acesso em: 05/11/2019.

apresentou perspectiva de tal maneira protetiva que, com alterações, manteve-se em vigor até 2012, quando o conservacionismo cederia lugar ao ambientalismo havia bastante tempo.

Ainda assim, cabe analisar esses diplomas legais pelo que representaram de reiteração legislativa de pontos caros ao direito ambiental. O Estatuto da Terra, por exemplo, estabeleceu a função social da propriedade rural, prevendo a inclusão, em sua definição, da necessidade de conservação dos recursos naturais. Era ainda uma proteção restrita ao conceito de conservacionismo, mas assinalava em direção ao direito ambiental conforme delineado nos dias de hoje.

Quanto a institutos que seriam importantes para a gênese do direito ambiental, deve-se destacar o Código Florestal de 1965, que, por meio de alterações posteriores, inseriu os conceitos jurídicos de área de preservação permanente e de reserva legal, o que representou atualização legislativa aos parâmetros ambientalistas incipientes à época.

Outra previsão do Código Florestal foi a criação de unidades de conservação como Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com o intuito de garantir as características da fauna e da flora para fins educacionais, recreativos e científicos. Também criava as Florestas Federais, Estaduais e Municipais com a finalidade econômica, social ou técnica. Havia mesmo a previsão da vedação da exploração econômica dos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, o que indicava o valor intrínseco do meio ambiente, independentemente de sua instrumentalização econômica.

Conforme mencionado acima, diploma que pode ser considerado de caráter antiecológico é o Código de Caça, que, por estimular a caça e o tiro ao voo, colidia com a proteção aos animais contra tratamento cruel. Veja-se que a cultura ambientalista ainda não se fixara e foi possível a coexistência de legislações tratando de matéria ambiental tanto para proteger quanto para impingir tratamento cruel, matando animais como se fora parte de uma atividade recreativa ou desportiva, como o tiro ao voo. Da vigência deste código, pode-se entender que a alternância entre forças de proteção do meio ambiente e forças que minimizam sua importância e valor

ético de preservação estão sempre em interação, não sendo a atual política regressiva dos Poderes Públicos algo de novo, mas antes uma predominância política circunstancial na dinâmica entre as forças antagônicas.

O Código de Pesca, por sua vez, tampouco representou maiores proteções em termos ambientalistas. Sendo relevante mencionar algumas regras de defeso para os pescados. Este, possivelmente, é o aspecto mais próximo de uma postura própria do direito ambiental, que, no entanto, mantinha a perspectiva instrumental da natureza.

O Código de Mineração excetua o caráter conservacionista, já que procurava disciplinar principalmente a exploração econômica dos minérios. Única exceção seria a menção à obrigação de os produtores protegerem de poluição os recursos hídricos que receberiam os rejeitos do processo de mineração. Veja-se que o viés era predominantemente exploratório e não de proteção.

Neste ponto, pode-se perceber que tal política está no cerne do problema de tratamento de rejeitos da extração mineral que viriam a protagonizar as tragédias do rompimento recente das barragens em Mariana e Brumadinho, e criariam um panorama de crise para a questão ambiental no Brasil. A ampla divulgação das consequências deletérias destes desastres tem como consectário positivo o fortalecimento da base material do direito protetivo do meio ambiente, não sendo os licenciamentos e os estudos de impacto ambiental meras veleidades de ambientalistas, mas impactando diretamente na preservação da vida e da qualidade de vida das populações envolvidas. O que ainda dialoga com o conceito de sustentabilidade dos empreendimentos econômicos, uma vez que as indenizações correspondentes representam ameaça à própria continuidade das empresas, além de gerar dano ao meio ambiente. De importância na desconsideração do conceito de sustentabilidade, o fato de as multas ambientais de caráter administrativo terem histórico baixíssimo de adimplemento, o que estimula o descumprimento ou a negligência das medidas protetivas do direito ambiental.¹⁹

¹⁹ BOURSCHEIT, Aldem. et al. **Calote bilionário. O IBAMA tem 59 bi para receber. Mas o governo está abrindo mão desse dinheiro.** The Intercept Brasil, 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/>>. Acesso em :05/11/2019.

À frente trataremos a questão da sustentabilidade em relação a empreendimentos econômicos que ameaçam a continuidade do próprio negócio, ao mesmo tempo em que representam ameaça às comunidades próximas e o meio ambiente. Tal matéria, cujas consequências a partir de alterações legais, hoje tem reflexos na questão da responsabilidade civil objetiva e na reparação do dano ambiental e patrimonial das vítimas dos desastres do processo de exploração mineral. Reparação que deve preservar a capacidade de continuidade do empreendimento econômico, sob pena de representar dano mais grave para trabalhadores e comunidade, que se veriam privados de empregos diretos e indiretos gerados pela atividade econômica extrativa. A visada principalmente extrativista do Código de Mineração de 1967 está na gênese da complexidade do problema ambiental envolvido com os desastres das barragens de rejeitos minerais nos últimos anos.

Ainda no período do regime militar, merece destaque o Decreto nº 73.030/73, pelo qual foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Este órgão foi o primeiro a ser criado com objetivo diretamente ligado à perspectiva ambientalista. Foi resultado da adesão do Estado brasileiro a normativos internacionais, especificamente no âmbito da Conferência de Estocolmo da ONU, de 1972.

Segundo Sarlet, “com a criação da SEMA, em certa medida, pela primeira vez na história político-institucional brasileira verifica-se a promoção – ou, pelo menos, a pretensão disso – de uma política ambiental de abrangência nacional.”²⁰.

Pela perspectiva de 2019, vale destacar que os governos militares, abertamente incensados pelo atual governo, deram início, à época, ao alinhamento com o ambientalismo a nível internacional, hoje renegado pelo chefe do executivo, com declarações de desprezo à pauta ambiental internacional e mesmo às instituições de proteção nacionais, sendo reportada retaliação a fiscal ambiental que havia autuado o então deputado Jair Bolsonaro, quando

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 210.

pescava em área proibida.²¹ Essa visada histórica permite constatar o irracionalismo e voluntarismo pessoal do desmonte da política e instituições ambientais brasileiras. Contudo, cabe mencionar no período do regime militar a execução da obra da usina de Itaipu, a qual apenas foi possível relevando as perspectivas ambientalistas então incipientes, já que suas tratativas e projetos iniciais remontam à década de 1960²².

Por especial interesse no paralelo, vale cotejar o episódio da divulgação dos relatórios do INPE, em 2019, com a decorrente exoneração do seu presidente²³, e a atribuição de competência da SEMA, segundo o artigo 4º do Decreto nº 73.030/73: “a) acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção.”²⁴ Veja-se que o monitoramento, similar ao realizado pelo INPE, estava no normativo da SEMA em 1973, em decreto do então Presidente Emílio G. Médici, sendo possível constatar retrocesso na atual política do meio ambiente, em prejuízo da eficácia da legislação ambiental e na efetividade das instituições incumbidas de sua proteção.

A política atual do governo federal é tão mais motivo de perplexidade quando se lê outra competência da SEMA: i) promover, intensamente, através de programas de escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente”. O doutrinador Sarlet considera tal dispositivo como inovador e precursor das políticas ambientais, muito embora seja mencionado “conservação” do meio ambiente, o que literalmente remeteria à fase conservacionista da política ambiental.

²¹MAISONNAVE, Fabiano. **IBAMA exonera servidor que multou Bolsonaro por pesca irregular**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.shtml>>. Acesso em: 05/11/2019.

²²PICKETT, Ana Paula da Silva; NOSCHANG, Luiza Bartz. **Os problemas socioambientais causados pela hidrelétrica de Itaipu**. Disponível em: <https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos/3611/706/801.pdf>. Acesso em 05/11/2019.

²³BRANT, Daniele; WATANABBE, Phillippe. **Diretor do Inpe será exonerado após críticas do governo a dados do desmate**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/diretor-do-inpe-sera-exonerado-apos-criticas-do-governo-a-dados-de-desmate.shtml>>. Acesso em: 05/11/2019.

²⁴SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 212.

No entanto, para precisa compreensão do normativo é necessário contextualizar, veja-se o que diz Sarlet:

Trata-se, portanto, de importante diploma com o propósito de “institucionalizar” a proteção do ambiente no cenário administrativo brasileiro, notadamente no âmbito federal, já incorporando conceitos e objetivos ecológicos discutidos no âmbito da Conferência de Estocolmo de 1972²⁵.

No sentido de estabelecer o caráter evolutivo rumo à perspectiva ambientalista, registre que a SEMA daria origem ao IBAMA, em 1989, cuja atuação seria contestada pelo chefe do executivo do atual governo e teria seu poder de fiscalização fragilizado pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, em evidente contramão à perspectiva ambientalista institucional.

Logo após, o Decreto-Lei nº 1.413/75 teve o importante papel de procurar regular a poluição no ar, nas águas, no solo, entre outros, pelo setor industrial. Havia, então, casos reconhecidos internacionalmente por excessivos níveis de poluição como era o caso da cidade de Cubatão, no estado de São Paulo²⁶.

O foco central era prevenir a poluição, estabelecendo mesmo punição para as indústrias que desobedecessem seus dispositivos. Alinhava-se, assim, com legislações de países desenvolvidos, cujas consequências negativas derivadas da produção industrial eram também motivo de controle estatal. Ainda que de maneira incipiente, tal decreto representou passo adiante no sentido de equilibrar a atividade econômica com condições adequadas de vida para o ser humano e mesmo para o meio ambiente.

Veja-se que havia sintonia com a gênese do movimento ambientalista internacional ainda que de maneira preambular, representando o antagonismo do Poder Público brasileiro atual, em

²⁵ Ibidem. p. 213.

²⁶ Ibidem. p. 45.

relação ao movimento multilateral de preservação ambiental, posicionamento divergente da linha evolutiva da legislação nacional.

De suma importância foi o Decreto nº 79.437/77, pelo qual se incorporou à legislação nacional a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo (1969)²⁷. Essa legislação foi importante por estabelecer parâmetros para responsabilidade civil em danos ambientais, e por ter criado um ambiente jurídico propício para legislações posteriores que inovariam na definição da responsabilidade objetiva do dano ambiental. No entanto, da nova Convenção de Responsabilidade Civil (CLC), de 1992, que ampliaria a garantia de reparação, o Brasil ainda não é parte²⁸.

Em termos normativos internos, o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Água foi instituído pelo Decreto nº 8.127/2013²⁹ e permitiria a mobilização integrada das medidas emergenciais de combate a desastres.

Desta forma, em 2019, o desastre ecológico de origem internacional com poluição de óleo bruto no litoral nordestino tornara a efetivação do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Água extremamente pertinente, em que pese a procrastinação de 41 dias para o início da mobilização do governo federal, ainda que sem a implementação do Plano, com o objetivo de combater e minorar os danos ecológicos, neste que já é considerado grave desastre ambiental no Brasil.

Aliás, a postura do governo federal na gestão desta crise ambiental pode ser considerada sintomática de sua percepção de proteção ecológica, concentrando esforços em politizar o episódio, com acusações, sem apresentação de prova, ao organismo internacional ambientalista Greenpeace de ser o causador do desastre, da mesma forma que acusou as organizações não

²⁷ Ibidem. p. 215.

²⁸ CARVALHO, Alberto José Pinheiro de. **Desastres ambientais, uma fragilidade brasileira diante dos tratados internacionais**. Disponível em: <<http://www.sindmar.org.br/desastres-ambientais-uma-fragilidade-brasileira-diante-dos-tratados-internacionais/>>. Acesso em: 05/11/2019.

²⁹ Decreto nº 8.127, de 22 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8127.htm>. Acesso em: 05/11/2019.

governamentais de serem responsáveis pelas queimadas na floresta Amazônica. Trata-se, como se ver, de discurso mimético de postagens cursados em redes sociais, sem quaisquer contrapartidas que coordenem os entes federativos, ao menos antes do 41º dia após o início da poluição, no sentido de combater efetivamente as consequências do desastre e dos danos ecológicos e econômicos dele decorrentes. Nem mesmo a legislação, de 2013, que criou o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo foi acionada.

No entanto, o direito ambiental vigente permitiu uma série de ações judiciais por parte do Ministério Público Federal, peticionando³⁰ a intervenção judicial para cumprimento das atribuições federais no episódio. A dimensão gigantesca do desastre, com repercussão em diferentes ecossistemas, enseja seu cotejamento, nesta análise, com diversas legislações conservacionistas e ambientalistas precedentes, para que seja avaliada a importância da efetividade da legislação ambiental e, especialmente, de sua gestão administrativa pelo Poder Público federal.

2.3. A responsabilidade civil ambiental objetiva

A Lei nº 6.453/77 foi a primeira a prever a responsabilidade civil objetiva por danos causados por energia nuclear. Esta lei foi editada no contexto da construção das usinas de Angra I e Angra II, no estado do Rio de Janeiro, com surgimento do decorrente risco ambiental. A Lei previa em seu artigo 4º que: “será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear.”. E no seu artigo 5º incluía outro parâmetro jurídico importante para a responsabilização civil: “quando responsáveis mais de um operador, respondem solidariamente, se impossível apurar-se a parte dos danos atribuível a cada um.”³¹.

³⁰ **MPF pede que Justiça obrigue governo federal a acionar Plano Nacional de Contingência para Acidentes com Óleo no nove estados do Nordeste.** Ministério Público Federal do Sergipe, 2019. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpf-nos-nove-estados-do-nordeste-pede-que-justica-obrigue-governo-federal-a-acionar-plano-nacional-de-contingencia-para-acidentes-com-oleo>>. Acesso em: 05/11/2019.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral.** São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 217.

Trata-se de ponto de inflexão na definição jurídica de responsabilidade civil, que seria ampliada por lei fundamental na responsabilização e reparação do dano ambiental, a Lei nº 6.938/81. Neste passo, cabe inserir discussão doutrinária inserida em artigo³² do jurista Paulo de Bessa Antunes no qual o autor procura contrapor argumentos que enfrentem o desequilíbrio jurídico entre empreendedores e as vítimas do dano ambiental. Pode-se entender que Paulo de Bessa Antunes represente, por meio de argumentação jurídica, linha de defesa jurídica do setor produtivo.

Conceitualmente, se fosse possível abstrair o cabedal doutrinário extremamente consistente de Bessa Antunes, poder-se-ia procurar estabelecer paralelo entre ele e a linha que o atual governo procura levar adiante com o desmonte institucional da fiscalização ambiental e, embora sem qualquer sofisticação argumentativa, por meio de discurso político radicalmente empreendedor que procura priorizar o setor econômico em face do arcabouço legislativo do direito ambiental. Dir-se-ia que a doutrina de Bessa Antunes e a atual política ambiental, em que pese a disparidade acadêmica e argumentativa abissal entre ambas, apontam para uma mesma direção. Sendo incontornável admitir, de plano, a responsabilidade acadêmica de Bessa Antunes ainda quando maneja argumentos em defesa do setor econômico no âmbito processual.

Feita essa ressalva, quanto a este alinhamento conceitual cabe transcrever trecho do artigo que, de certa maneira, antecipa argumentações que se tornariam recorrentes na mídia eletrônica, veiculadas nas declarações e mensagens (memes) dos integrantes do governo, de grande apelo comunicacional. No trecho, menciona-se a teoria do risco integral, mas a justificativa para a sua recepção pelo Superior Tribunal de Justiça caberia adequadamente para o discurso antiambientalista no Brasil contemporâneo:

A teoria do risco integral que vem sendo adotada pelas Cortes, em nossa opinião, não encontra qualquer base legal, sendo uma construção intelectual, em grande parte informada por um *zeitgeist* refratário à utilização dos recursos ambientais, super dimensionando as responsabilidades civis em qualquer caso, como se o superdimensionamento, por si só, pudesse garantir mais proteção ao meio ambiente. De fato, há uma forte tendência no Superior Tribunal de Justiça a decidir questões

³² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites da responsabilidade ambiental objetiva**. R.TRF1 Brasília v. 28 n. 9/10. 2016.

complexas com base em informações sem a devida verificação e dando base à constituição de uma jurisprudência atemorizada pelo futuro.³³

Veja-se que o *zeitgeist* (espírito de época) acima poderia ser perfeitamente substituído por conceitos de apelo publicitário e político, como marxismo cultural, para desmontar conselhos de representação da sociedade civil e desautorizar e perseguir fiscais ambientais. Também bem similar o campo semântico de “construção intelectual” ambientalista para “militância esquerdopata” para os ativistas ambientais.

No entanto, deve-se admitir, na analogia, que os recursos argumentativos e propriamente jurídicos de Paulo de Bessa Antunes são imensamente mais bem construídos e consistentes.

Mas é curioso observar, ainda no trecho acima, a afirmação de que a teoria do risco integral “não encontraria base legal” em direito ambiental. Tal lacuna seria resultado da Emenda Constitucional nº 42, conforme a seguir transcrita, que teria criado a possibilidade de modular a responsabilidade ambiental, o que tornaria o dano ambiental passível da reponsabilidade objetiva, embora com a possibilidade de inserção das excludentes, como as de caso fortuito ou força maior, de fato de terceiro e de culpa concorrente da vítima.

Assim, o próprio artigo traça interessante histórico da gênese da lacuna legal mencionada, que curiosamente elenca a legislação que fundamenta o entendimento pela responsabilidade objetiva com a teoria do risco integral. Veja-se o trecho:

É importante observar que, desde a edição da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que consagrou a responsabilidade ambiental objetiva, importantes modificações no sistema de responsabilidade foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro, sem que se tenham tirado todas as consequências de tal fato. A primeira e maior modificação da ordem jurídica ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, na qual se destaca o art. 225 e, como já mencionado, o § 3º, especificamente voltado para as responsabilidades. Todavia, ainda em nível constitucional, merece destaque a Emenda Constitucional 42 que deu nova redação ao inciso VI do art. 170, estabelecendo como princípio da ordem econômica a

³³ Ibidem. p. 58.

[...] defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.³⁴

Neste ponto, cabe destacar o contraponto estabelecido por Bessa Antunes com autores que defendem o viés protetivo do direito ambiental e cujo roteiro legal em um de seus livros serviu de roteiro para este trabalho.

No particular, merece destaque o fato de que mesmo observadores atentos como Sarlet, Machado e Fensterseifer deixaram em branco a questão do tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental³⁵. Não se esqueça, a relevantíssima revogação do Código Civil de 1916, substituído pelo de 2002. No novo código, houve alteração marcante consistente no parágrafo único do art. 927. O parágrafo mantém a subjetividade da culpa, admitindo a responsabilidade objetiva “nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.” A questão que se coloca é a de saber se houve alteração no quadro normativo e, em caso de resposta positiva, como tal alteração impacta a compreensão do § 1º do art. 14 da Lei 6.938/198.³⁶

De observar que o enfrentamento da questão mencionada não passe por análise jurídica, mas por argumentos generalistas sobre a relatividade da definição de risco, especialmente na sociedade industrial, argumentos que poderiam impactar a política legislativa, mas não, é de se esperar, o Poder Judiciário. Mas ainda assim parece um tanto contraditório o seguinte trecho, no contexto de crítica à jurisprudência dominante sobre responsabilidade objetiva:

Logo, o risco não é uma categoria neutra que se aplica a toda e qualquer circunstância. A construção do risco, como ressaltado pioneiramente por Mary Douglas é, antes de tudo, social, ainda que não só. A dificuldade de lidar com o risco do ponto de vista jurídico, sobretudo em processos judiciais, é que a lógica do processo judicial é casuística e, portanto, restrita ao caso decidido, não observando o contexto social mais amplo³⁷.

³⁴ Ibidem. p. 53.

³⁵ SARLET, Ingo et al. **Constituição e Legislação Ambiental Comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 108.

³⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites da responsabilidade ambiental objetiva**. R. TRF1 Brasília v. 28 n. 9/10. 2016. p. 53.

³⁷ Ibidem. p. 55.

Alguns parágrafos acima no texto, o autor pugnava pela diferenciação do risco, segundo inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal, no entanto, agora, parece criticar a especificidade de cada processo judicial, exatamente pela qual caberia perfeitamente inserir as características, as diferenciações de cada risco, ora ensejando a responsabilidade objetiva com a teoria do risco integral, ora a responsabilidade objetiva com seus excludentes. Diz textualmente que “a construção do risco [...] é, antes de tudo, social, ainda que não só.”. Ou seja, admite o *zeitgeist*, que é reduzido à legislação e respectiva jurisprudência, mas quer parecer que ele procura atingir a discussão social, sobretudo. Claro que ele pode estar se referindo a impossibilidade de argumentar com base em provas externas ao processo, mas isso seria criticar as características intrínsecas ao processo judicial e seria discussão imprópria à questão proposta inicialmente.

O fato é que a teoria do risco integral em dano ambiental, no artigo, resta intacta do ponto de vista de análise sistemática da legislação.

O que se encontra, por fim, é argumento com base generalista e não crítica legislativa e ambientalista, afastando-se da argumentação propriamente jurídica. Veja-se trecho:

Um bom castigo para a “ganância da sociedade de consumo” é a inexistência da exclusão de responsabilidade, pois casos fortuitos, força maior ou fato de terceiros são a prova da “vingança de Gaia” e, portanto, devem impor ao degradador do meio ambiente ônus pesados pelo sacrilégio que perpetram.³⁸

Veja-se que o recurso à ironia no tom religioso e mágico imprimido pelos termos “castigo”, “vingança de Gaia” e “sacrilégio”, soa curiosamente similar às palavras de ordem de integrantes do governo que procuram caricaturar os argumentos oponentes, sem enfrentá-los concreta e cientificamente.

³⁸ Ibidem. p. 58.

Na linha contrária ao afrouxamento das regras ambientais, encontram-se instituições especialmente voltadas ao setor econômico e os ativos dele decorrentes que impactam a sociedade, incluindo investidores institucionais, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM e a Bolsa de Valores - B3.

Em sintonia com documentos multilaterais da Organização das Nações Unidas – ONU, a Comissão de Valores Mobiliários em 2014 alterou o item 7.8 da Instrução Normativa CVM nº 480, que estabeleceu a inserção de quesitos socioambientais para fins de registro de emissores de valores mobiliários, conforme a seguir:

- a. se o emissor divulga informações sociais e ambientais
- b. a metodologia seguida na elaboração dessas informações
- c. se essas informações são auditadas ou revisadas por entidade independente
- d. a página na rede mundial de computadores onde podem ser encontradas essas informações³⁹

Veja-se que a valorização de informações socioambientais por parte de integrantes do mercado de capitais é obrigatória para emissores de valores mobiliários classificados na categoria A, conforme artigo 2, § 1º da Instrução Normativa CVM nº 480: “§ 1º O registro na categoria A autoriza a negociação de quaisquer valores mobiliários do emissor em mercados regulamentados de valores mobiliários.”. Isso reitera o valor da informação ambiental para a plena capacidade dos agentes em negociar com ativos no mercado de capitais. Obviamente que está implícito o respeito ao meio ambiente, de outra forma a divulgação obrigatória geraria efeitos danosos aos empreendimentos relatados.

O desenvolvimento sustentável é a incorporação do pensamento ambiental ao universo dos negócios, envolvendo empresas, sociedade civil e governo. Especificamente, se podem citar objetivos econômicos, com foco no crescimento, na criação de valor para acionistas, aperfeiçoamento da eficiência e a necessidade de inovação que harmonize a empresa com o

³⁹ BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução Normativa nº 480.2009.

cuidado ambiental; ainda existem os objetivos sociais, que visam ao empoderamento e equidade das partes relacionadas, públicos interno e externo, que abrange a inclusão social, o fortalecimento da identidade cultural e o desenvolvimento institucional; e os objetivos propriamente ambientais, que objetivam a preservação dos ecossistemas, do clima, da biodiversidade e da capacitação técnica voltada ao meio ambiente.

Em relação ao clima, existe mesmo o movimento de investidores com o objetivo de “descarbonizar” os portfólios de ativos, promovendo a conscientização sobre os riscos iminentes das mudanças climáticas, tentando mensurar as pegadas do carbono em seus investimentos, com vistas a retirar recursos de empresas poluidoras, enfatizando o apoio às que desenvolvem energias renováveis ou tenham baixa emissão de gases que impactem o efeito estufa.

Existem estudos, veiculados na revista inglesa *The Economist*, que assinalam que o retorno de empresas que produzem à base de carvão deve diminuir no mínimo 18% nos próximos 35 anos, enquanto o retorno de fontes renováveis deve crescer no mínimo 6% ao ano.⁴⁰

A nível internacional, foi criado o *Portfolio Decarbonization Coalition*, uma iniciativa de diversas partes relacionadas que objetiva reduzir emissões de GEE – gases do efeito estufa, mobilizando uma crescente massa de investidores comprometidos a descarbonizar paulatinamente seus portfólios. Este movimento conta com 32 investidores com mais de US\$ 3 trilhões em ativos e que se comprometeram a descarbonizar gradualmente um total de US\$ 800 bilhões. O *New York State Common Retirement Fund* (CRF), terceiro maior fundo de pensão dos EUA, com US\$ 184,5 bilhões em ativos, aderiu ao *Portfolio Decarbonization Coalition*.

Neste ano de 2019, devido às queimadas na Amazônia, um grupo de investidores institucionais publicou uma declaração⁴¹ dos investidores sobre desmatamento e incêndios

⁴⁰ The Economist. **Investing in a time of climate change**, 27 de Junho de 2015.

⁴¹ **Investor statement on deforestation and forest fires in the Amazon This statement is endorsed by 230 investors representing approximately US \$16.2 trillion in assets.** Ceres, 2019. Disponível

florestais na Amazônia. Esta declaração é endossada por 230 investidores representando aproximadamente US \$ 16,2 trilhões em ativos. Segundo esta declaração de investidores internacionais qualificados, que passam longe do estereótipo de ambientalista de anedota:

A Amazônia, como a maior floresta tropical do mundo, é um repositório global da diversidade biológica e fornece serviços ecossistêmicos inestimáveis que sustentam as atividades econômicas em todo o mundo. Como a maior área de floresta tropical contínua do planeta, a Amazônia desempenha um papel crítico no sistema climático da Terra. O desmatamento na região poderia potencialmente aproximar perigosamente todo o ecossistema de um ponto de inflexão, após o qual a floresta tropical não será capaz de se manter, transformando-se gradualmente em um sistema mais parecido com a savana, que é muito mais seco, menos biodiverso e armazena significativamente menos carbono. Isso perturbaria gravemente o setor agrícola e outras atividades econômicas, reduzindo as chuvas e aumentando as temperaturas a longo prazo.⁴²

Tal preocupação cresce em importância quando se contam os inúmeros acidentes ambientais nos últimos anos, mas, sobretudo, em um ambiente político no qual a responsabilidade ambiental dos agentes produtivos vem sendo, de maneira crescente, objeto de defesa política pelo Poder Público federal. O instituto da responsabilidade civil objetiva no dano ambiental teve origem em legislação editada durante o regime militar e representou um sólido avanço de proteção do meio ambiente, cabe argumentar de maneira institucional e política, antes das questões propriamente jurídico-processuais propostas por Paulo de Bessa Antunes. Em termos de coerência, como conciliar o manifesto repúdio ao suposto caráter ideológico de argumentos ambientalistas e defender posicionamento oposto à legislação editada durante o regime militar, precisamente o período de referência para o discurso do Poder Público federal corrente?

Na sequência da legislação ambiental, a Lei nº 6.803/80 viria inserir a atividade administrativa do estudo de impacto ambiental, ainda no diapasão do controle de poluição da atividade industrial iniciado pelo Decreto-Lei nº 1.413/75. Desta maneira, o licenciamento ambiental deveria atender aos dispositivos da Lei, bem como os normativos federais, estaduais e municipais. Existia dispositivo de grande repercussão junto ao setor produtivo, que era o

em:<<https://www.ceres.org/sites/default/files/Investor%20statement%20on%20deforestation%20and%20forest%20fires%20in%20the%20Amazon.pdf>>. Acesso em: 01/11/2019.

⁴² Ibidem. 2019. Tradução livre.

condicionamento, para a concessão de recursos governamentais e financiamentos pelos bancos oficiais, ao cumprimento da legislação representada pelo licenciamento ambiental.

Obviamente, o dispositivo legal representava forte apelo para efetividade de políticas públicas ligadas ao meio ambiente e seria aperfeiçoado por legislações posteriores, mas seria também, nos dias correntes, motivo de ataque dos que entendem que o licenciamento ambiental embarga o desenvolvimento do setor produtivo, com reflexos ainda na diminuição da geração de empregos, renda e na arrecadação de tributos. O cerne da discussão atual teve origem na Lei nº 6.803/80 e viria a ser consolidado pela Lei nº 6.938/81. Mas antes desta última, seria editada a Lei nº 6.902/81, que criaria as Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, abrindo caminho para a consolidação do regime jurídico das unidades de conservação de “áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista”, conforme a definição do artigo 1º para Estação Ecológica.

Veja-se que havia expressamente a combinação de aspectos conservacionistas com a pesquisa científica. Quanto às Áreas de Proteção Ambiental, por serem criadas dentro de propriedades privadas, ao contrário das Estações Ecológicas, que eram criadas em área pública, eram regidas por regras menos rigorosas que estas. Dispunha seu artigo 9º:

em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar os mananciais de água; b) a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando estas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Observe-se que o Poder Executivo ganhava poderes para disciplinar a atividade industrial tanto na implantação, quanto após esta, na fase de produção. O legislador delegava poderes para editar normas que visassem proteger o meio ambiente, dentro dos parâmetros assinalados, o que representava, em que pese a proeminência do Poder Executivo em regimes de exceção mesmo para a produção legislativa, uma delegação, na repartição de poderes, para o Poder

Executivo avaliar a adequação de procedimentos de produção industrial e preservação ambiental, o que no contexto democrático de hoje seria temerário, dado o menoscabo ao objeto ambiental demonstrado pelo comando do Poder Executivo.

Essa Lei ambiental foi a última antes da edição daquela que marcaria uma mudança de ciclo na matéria. De fato, no mesmo ano seria editada uma lei abrangente e que criaria um paradigma novo na legislação de proteção ambiental, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

2.4. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a criação do Ministério do Meio Ambiente e suas mutações no regime democrático

É cediço que a estabilidade das sociedades é medida pela adequação e solidez de suas instituições sociais, jurídicas e mesmo as administrativas. A crer na justeza deste raciocínio, não há como reconhecer a importância da Lei nº 6.938/81 para a consolidação da cultura jurídica e o aparelhamento administrativo de proteção ao meio ambiente, ainda que produzida sob regime de exceção.

Todo o histórico legislativo precedente criou as condições para a edição desta Lei que tem política no próprio nome, a denotar o amadurecimento social e econômico a respeito da relevância da proteção ao meio ambiente. Mas pode-se afirmar que não era um movimento social, com reflexo legislativo, exclusivamente nacional, a doutrina reconhece a repercussão da legislação comparada, como *National Environmental Policy Act* (1970), a *Clean Air Act* (1970) e a *Clean Water Act* (1972), nos Estados Unidos, mas, sobretudo, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972⁴³.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 148-9.

Para fins de estabelecer a resistência, ou a resiliência, da estrutura jurídica de proteção ambiental nos dias de hoje, é importante elencar os institutos jurídicos, princípios e a estrutura organizacional que inovaria nas atribuições dos poderes públicos federal, estadual e municipal na gestão da proteção ao meio ambiente.

Deve-se destacar a reiteração da exigência de licença ambiental e do estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras. Veja-se que tais institutos já eram previstos pela Lei nº 6.830/80, quanto a empreendimentos industriais, e, mesmo com a maior abrangência da proteção da nova legislação, apenas pela Resolução CONAMA nº 1/86 foram editados os requisitos e critérios para a elaboração do estudo de impacto ambiental.

É de se mencionar ainda a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o SISNAMA, com a previsão de criação em todos os entes federativos de instituições dedicadas à proteção ambiental, integrando-as e fortalecendo-as no cumprimento de suas atribuições. Mas, ainda mais importante, a nível federal, foi a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA, que viria a editar a Resolução mencionada acima, como demonstração de sua relevância consultiva e deliberativa para a gestão da atividade regulatória ambiental dos órgãos federativos.

Para destacar a relevância e representatividade do CONAMA, vale assinalar que até outubro de 2019 era composto de 96 membros, com representantes da sociedade civil e dos entes federativos, mas, no entanto, dando efetividade ao Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que alterou seu Regimento Interno, os membros foram reduzidos para apenas 23 conselheiros em reunião realizada em 10 de outubro de 2019.

Veja-se que a justificativa para esta redução de membros teria sido a de, supostamente, conferir maior dinamismo, celeridade e produtividade ao Conselho. Tais adjetivos estão no sítio

do Ministério do Meio Ambiente, na notícia da reunião⁴⁴. Cabe constatar que são palavras com semântica similar a requisitos para uma linha de montagem fabril ou outro empreendimento empresarial, não se menciona segurança, representatividade, tutela e equilíbrio socioambiental. Pode parecer preciosismo vocabular, mas considerando todo o programa político dos responsáveis pela assinatura do Decreto nº 9.806/19, dir-se-ia, antes, coerência discursiva e incoerência com o objeto a ser tutelado, que possui dinâmica própria, na qual nem sempre a celeridade toma parte e a produtividade não pode, tampouco, ser mensurada em moldes industriais ou operacionais fordistas. Por esta perspectiva, a representatividade da nova composição do CONAMA parece propositalmente assimétrica, pendendo a balança para o setor produtivo e órgãos estatais alinhados com o poder público federal, como os titulares de diferentes ministérios designados no Decreto nº 9.806/19.

No entanto, há quem entenda pela redução da participação de Organizações Não Governamentais – ONGs, mais representativas da sociedade civil, como forma de impor políticas públicas com maior liberalidade no controle da tutela ambiental.

No momento, as instituições democráticas se mobilizam para preservar a participação da sociedade civil, a Procuradoria Geral da União impetrou no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 623, combatendo o Decreto nº 9.806/19 por afetar a participação popular direta na elaboração de políticas públicas de proteção ao meio ambiente. De acordo com a petição inicial, a redução resultou em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no colegiado. Segundo a ADPF 623:

o desequilíbrio entre representantes de interesses exclusivamente ambientais e os que representam outros múltiplos interesses políticos e econômicos prejudica a função do conselho de elaboração de políticas de proteção ao meio ambiente pela coletividade, impondo lesão ao preceito fundamental da proteção ao meio ambiente equilibrado.

⁴⁴ **Decreto dá mais agilidade ao Conama. Redução dos atuais 96 conselheiros para 23 torna o processo decisório mais rápido e mantém a proporcionalidade.** Ministério do Meio Ambiente, 2019. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/15500-decreto-d%C3%A1-mais-agilidade-ao-conama.html>> . Acesso em : 05/11/2019.

Também na Câmara dos Deputados, o deputado Ivan Valente, do PSOL, apresentou o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo - PDL 340/2019, com vistas a sustar o Decreto nº 9.806/19, por entender que não apenas a redução da representação da sociedade civil, mas os novos critérios de eleição dos conselheiros estabelecem um desequilíbrio nos diversos setores que interagem com a questão socioambiental. Transcreve-se trecho do relatório do PDL 340/2019:

Foi enfraquecida a representação da sociedade civil: eram 22 assentos para o segmento e ficaram 4 apenas. Foram retirados do conselho representações indígenas, científica (que era indicada pela SBPC, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) e sanitária. Importantes órgãos gestores da política nacional de meio ambiente, como o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) e a ANA (Agência Nacional de Águas) foram, simplesmente, excluídos. Igualmente, a participação de Estados e Municípios foi reduzida da seguinte forma: de um representante de cada Governo Estadual para um representante de cada região geográfica (portanto, de vinte e sete para cinco conselheiros); e de oito para dois representantes dos Governos Municipais. O critério para a escolha de conselheiros deixou de ser eleição, para virar sorteio. O Decreto estabelece, ainda, que os representantes das regiões geográficas, dos governos municipais e das entidades empresariais serão escolhidos de forma sequencial em lista estabelecida por sorteio.

De fato, as legislações analisadas na perspectiva histórica de sua constituição evidenciam a dimensão do retrocesso promovido por gestores no presente. Não foi possível identificar, até o presente momento, retrocesso tão significativo na progressiva marcha legislativa rumo à efetiva proteção ambiental, que culminou com a sua elevação ao patamar constitucional. Veja-se que não é apenas a redução no número de conselheiros, mas a inserção de critério que envolve sorteio, tornando a representatividade da sociedade civil aleatória, afinal, e não embasada em histórico de atuação consistente dos envolvidos.

No que diz respeito ao princípio de vedação ao retrocesso ambiental, cabe transcrever outro trecho do relatório do PDL 340/19:

O princípio da vedação ao retrocesso tem aplicação consolidada na seara ambiental. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente.

Nesse contexto, a tramitação no poder legislativo do PLD 340/19, mas, sobretudo, no da ADPF 623, no poder judiciário, prenunciam oportunidade para utilização dos freios e contrapesos característicos do controle democrático e oportuniza avaliar o peso das normas constitucionais. No entanto, cabe mencionar que o próprio fato de existirem tais demandas representa a possibilidade de resistência em face de investidas contra direitos fundamentais em sede constitucional. Outras resistências, desta vez ligadas ao conceito de sustentabilidade também podem representar eficácia, já que cursa a linguagem também da produtividade e da viabilidade econômica e têm origem tanto internamente, quanto, sobretudo, na comunidade internacional.

Importante contribuição trazida pela Lei nº 6.938/81 foi a designação da legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal em razão de danos causados ao meio ambiente, conforme seu artigo 14, §1º, o que era especialmente importante por ainda não existir a Lei da Ação Civil Pública, que é de 1985. Desta maneira, foi a partir da Lei nº 6.938/81 que o protagonismo do Ministério Público, em face das demandas ambientais, se estabeleceu de maneira decisiva no judiciário, ganhando, no entanto, o instrumento mais adequado para atuação com a criação da ação civil pública.

Retomando a evolução legislativa ambiental representada pela Lei nº 6.938/81 e os órgãos administrativos de regulação criados por ela, cabe mencionar a definição abrangente de agente poluidor e de responsabilidade objetiva do poluidor pela reparação ou indenização do dano ambiental. De fato, a definição ampliada da responsabilidade objetiva instrumentalizou a judicialização da reparação ambiental, e proporcionou a crescente importância da atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente e dos demais prejudicados por dano ambiental difuso, com a criação de centros de apoio operacional e departamentos especializados na proteção ambiental.

Observação importante, de Ingo Sarlet, é a de que a Lei nº 6.938/81, por ser definidora dos traços gerais da política ambiental nacional, não obteve aplicação imediata, tendo sido seu decreto regulamentador editado apenas em 1990, portanto, após a promulgação da Constituição

Federal de 1988. Sarlet menciona grande resistência, à época que sucedeu à edição da Lei, de setores da sociedade, especialmente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).⁴⁵

No entanto, gradualmente, os critérios, institutos jurídicos e instituições administrativas trazidos pela Lei foram se consolidando, representando um histórico de êxito na evolução da proteção institucional e legislativa da matéria ambiental, que possibilitou municiar a sociedade civil com recursos para defender o meio ambiente em conjunturas políticas desfavoráveis até os nossos dias, já que ainda em plena vigência.

Mas, antes da assunção do direito ambiental ao patamar constitucional, em 1988, houve a edição de outras normas importantes. Pode-se mencionar a criação, pelo Decreto nº 91.145/85, do então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que apesar de compor a denominação, tinha o meio ambiente como objeto coadjuvante em sua missão institucional.

Iniciada ainda no regime militar, tal institucionalização executiva teria sequência após a democratização, entre retrocessos e avanços. Cinco anos depois, o meio ambiente perderia o status ministerial, e passaria a ser gerido por secretaria ligada à Presidência da República, a Secretaria do Meio Ambiente. No entanto, dois anos mais tarde, dados os compromissos assumidos durante a Conferência da ONU (Eco-92), sediada no Rio de Janeiro, o governo do presidente Itamar Franco instituiu, por meio da Lei nº 8.490/92, o Ministério do Meio Ambiente, consolidando o status ministerial para a matéria. Os temas sob sua competência eram: a) planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente; b) formulação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente; c) preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis; d) implementação de acordos internacionais na área ambiental.

Veja-se que a alínea “d” acima, transcrita precisamente do artigo 16, XVII da Lei nº 8.490/92 assinala a institucionalização da conexão do Poder Público brasileiro com os acordos

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 229.

e tratados internacionais, de cujos efeitos, a partir da Eco-92, havia resultado a própria criação do Ministério do Meio Ambiente. Está sintonia com a comunidade internacional de nações sobre a matéria, que, como descrito acima, balizou a legislação nacional sobre o tema no século XX, viria a ser, na atualidade, bruscamente prejudicada por novos posicionamentos do Poder Público brasileiro, que se afastam dos estudos científicos sobre o tema, adotando postura resistente à tutela ambiental, como se fora esta uma tese de cunho personalíssimo, a exemplo da opção pessoal pela dieta vegana, como na fala do Presidente Jair Bolsonaro:

Só aos veganos que comem só vegetais [é importante a questão ambiental] (...) Outros países com baía não tão exuberante como a de Angra conservam o meio ambiente. Se quiséssemos fazer uma maldade, cometer um crime, nós iríamos à noite ou em um fim de semana qualquer na baía de Angra e cometeríamos um crime ambiental, que não tem como fiscalizar⁴⁶

No entanto, a gênese do Ministério do Meio Ambiente está ligada à interação do Brasil com organismos internacionais que fundaram sua atuação em estudos científicos, como na questão do aquecimento global.

Já em 1993, o ministério sofreria nova alteração na nomenclatura, passando a denominar-se Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. E a questão amazônica passaria a integrar expressamente as competências do órgão, veja-se: “articulação e execução das ações da política integrada para a Amazônia Legal, visando à melhoria de vida das populações amazônicas” e havia ainda a previsão de colaboração interna e internacional para implementação de políticas de integração e proteção da Amazônia Legal: “articulação com os ministérios, órgãos e entidades da Administração Federal, de ações de âmbito internacional e de âmbito interno, relacionadas com a política nacional do meio ambiente e com a política nacional integrada para a Amazônia Legal.” À questão ambiental é acrescida a especificidade da Amazônia, inclusive com ações de âmbito internacional, o que vem sido desconstruído pelo atual governo, ao menos pelo viés protetivo.

⁴⁶ GARCIA, Diego. **Questão ambiental é para veganos que só comem vegetais, diz Bolsonaro.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/questao-ambiental-e-para-veganos-que-so-comem-vegetais-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 31/11/2019.

Ainda haveria maior especificação da questão ambiental em 1995, com nova denominação: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Tal denominação, que duraria apenas quatro anos, permitiu explicitar na questão ambiental e amazônica, a questão dos recursos hídricos, dada a importância da Amazônia para o regime de chuvas, os efeitos climáticos para a agricultura e a geração de energia hidrelétrica. Tal questão estaria no cerne da discussão ambiental nos dias de hoje. No entanto, em 1999, o órgão voltaria a denominar-se Ministério do Meio Ambiente, mantendo implícita toda a complexidade da matéria ambiental.

2.5. Lei da Ação Popular e outras leis anteriores à Constituição de 1988

Neste ponto, cabe analisar legislação da fase militarista que viria a ter significativa alteração no âmbito ambiental com a constitucionalização da matéria em 1988, considerando haver o paradigma de proteção ambiental sido elevado a direito e a garantia fundamentais na nova Carta Magna, muito embora legislações anteriores à atual Constituição já prevíssem institutos propriamente ambientalistas, como a Lei nº 6.938/81. Dada a significativa alteração no tema ambiental trazida pela Constituição Federal de 1988, discute-se a Lei da Ação Popular a partir desta especificidade.

Assim, é a própria Constituição Federal de 1988 que trará em seu art. 5, inciso LXXIII, importante alteração à legislação ordinária, no caso, a Lei da Ação Popular, que teve seu escopo ampliado para proteção expressa do meio ambiente pelo cidadão e pode, assim, quanto a este aspecto, ser entendida como inovação constitucional, embora a Lei da Ação Popular seja de 1965. Trata-se de acréscimo inserido expressamente pelo texto constitucional em lei ordinária. Procurar-se-á desenvolver a discussão sobre o novel dispositivo constitucional e a prática judicial respectiva por meio da Lei da Ação Popular.

Veja-se o dispositivo conferindo legitimidade ao cidadão para ajuizar a ação popular para defesa, entre outros, do meio ambiente, precisamente no Título II que dispõe sobre Direitos e Garantias Individuais, erigindo o meio ambiente como direito fundamental ao mesmo tempo em que indica a garantia respectiva ao cidadão, no caso, a ação popular:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Desta forma, a matéria em termos judiciais ganhou estatura constitucional, o que potencializou seus recursos protetivos, e assim também na seara legislativa, já que a edição de emenda constitucional tendente a abolir direito fundamental ficara vedado pelo art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal:”Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...]IV - os direitos e garantias individuais.”

Observe-se que o texto do inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, no que diz respeito à legitimidade para a propositura da ação popular repete a formulação redacional da lei respectiva, a Lei nº 4.717/65: ‘Qualquer cidadão é parte legítima para propor [...]’. Ou seja, a ação popular possui ampla legitimidade, uma vez que qualquer cidadão pode realizar sua propositura. Veja-se o caput do art. 1º da Lei da Ação Popular, *in verbis*:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Pela leitura desse dispositivo, se percebe que a Lei da Ação Popular estabeleceu essa espécie de ação como principal forma de proteção ao patrimônio público, seja dos entes federativos, ou das entidades da administração indireta. Como assinalado acima, comparando esse dispositivo com o artigo 5º, LXXIII da CRFB, se percebe que a Constituição ampliou o objeto da ação popular, incluindo expressamente o meio ambiente como um dos bens jurídicos a serem tutelados por meio deste instrumento.

Convém lembrar também que a ação popular é um meio de aplicação do princípio democrático, segundo o qual a comunidade tem assegurada a possibilidade de influenciar políticas públicas nas esferas legislativa, administrativa e judicial e a generalidade da legitimidade vai ao encontro deste princípio.

No entanto, apesar de a Constituição Federal ampliar o objeto para a propositura da ação popular, a jurisprudência consolidou o entendimento de que o cabimento dessa espécie de ação na seara ambiental tem como pressuposto o binômio ilicitude-lesividade.

Além de haver a ocorrência de dano ambiental, deve ser comprovado o nexo de causalidade na provocação do dano. Tal entendimento é fundamentado pela redação do art. 1º da Lei da Ação Popular, segundo a qual a ação popular é um instrumento que tem por fim “pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos”. Sob a lógica de que apenas se anula ou se declara nulo ato que é ilícito, a ilicitude passou a ser um dos requisitos para o cabimento da ação popular. Em decorrência destes pressupostos, a construção doutrinária e jurisprudencial limitou a pertinência no uso da ação popular no âmbito ambiental.

Para fins de evidenciar por que a intenção protetiva do legislador constituinte não obteve êxito na prática processual, vale a pena mencionar a base legal da elaboração jurisprudencial de tal entendimento.

O artigo 2º da Lei da Ação Popular traz as hipóteses em que um ato é nulo, enquanto o artigo 3º determina quando o ato é anulável, observe-se:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

De interesse destacar, na alínea “d” acima, que “a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”. Este descompasso entre matérias de fato, em casos recentes: os desastres e danos ambientais verificados nos últimos meses no Brasil, e os atos de gerenciamento ambiental da administração pública federal parece indicar sua subsunção aos dispositivos legais pela nulidade destes últimos. Muito embora, admitir-se-ia a possibilidade de anulabilidade em caso de determinações legais e da natureza dos atos lesivos, o que não parece ser benefício possível no caso concreto dos atos federais. Quanto ao ponto, veja-se:

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Para demonstrar como a jurisprudência limitou o cabimento da ação popular, se pode fazer uma comparação com a responsabilidade civil em matéria ambiental. Quando há ocorrência de dano ambiental, a responsabilidade civil é objetiva, de modo que não importa analisar a presença de dolo ou culpa para que haja responsabilização.

Isto desonera a carga probatória da parte autora, conferindo celeridade e privilégio processual relevante à vítima. Em contrapartida, quando há pretensão de ajuizar ação popular para que haja uma responsabilização em decorrência de dano ambiental, deve ser demonstrada a ilicitude na conduta praticada pelo agente causador do dano – o que implica a demonstração da presença de dolo ou de culpa.

Ou seja: a responsabilidade civil objetiva no dano ambiental, que representa, a um só tempo, avanço na reparação do dano ambiental e a importância de aperfeiçoar protocolos e tecnologias do empreendimento econômico que previnam danos ambientais, sob pena de onerar o custo indireto por meio de responsabilização judicial e a respectiva reparação, tornou desinteressante o instrumento da ação popular.

Desse entendimento jurisprudencial, o cabimento da ação popular resultou mais limitado, ao contrário do que permitia supor pela inclusão constitucional do meio ambiente no seu objeto. Desta maneira, a Ação Civil Pública se tornou muito mais utilizada na defesa do meio ambiente, uma vez que não há óbice processual para o Ministério Público na propositura dessa espécie de ação no que concerne à definição da responsabilidade objetiva na tutela do meio ambiente.

No entanto, quanto aos aspectos processuais da ação popular, o seu caráter de interesse público e democrático é ressaltado no artigo 9º da Lei respectiva, por meio de substituição processual. Veja-se:

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Trata-se de dispositivo processual que explicita a essência pública do objeto material da ação popular. Da mesma forma que qualquer cidadão pode ajuizar uma ação popular, se o autor desistir dessa ação, qualquer outro cidadão poderá promover seu prosseguimento, ou mesmo o Ministério Público, em virtude do interesse público subjacente à ação.

Em termos processuais, verifica-se que o autor da ação também é isento de custas processuais no momento da propositura da ação, pagando as custas apenas ao final do processo. Se for comprovada má-fé, o autor deverá pagar o décuplo do que seria devido. Essas regras processuais são extraídas dos artigos 10 e 13 da Lei da Ação Popular, a seguir:

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

[...]

Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

A Lei da Ação Popular também prevê que nem sempre haverá formação de coisa julgada na ação popular, como preceitua seu artigo 18:

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

No Processo Civil, uma sentença forma coisa julgada com eficácia "*inter partes*". Contudo, no caso da ação popular que versa sobre matéria ambiental, a sentença forma coisa

julgada com eficácia “*erga omnes*”, uma vez que a decisão versa sobre um direito de caráter difuso. Porém, se o processo foi extinto por falta de provas, uma nova ação idêntica poderá ser interposta caso uma nova prova seja obtida.

Ainda enumerando os dispositivos processuais, cabe mencionar o artigo 19 da Lei da Ação Popular, que trata do duplo grau de jurisdição em sede desse tipo de ação, que busca confirmar a improcedência da ação por meio de instância revisional, o que reforça o intento protetivo. Veja-se:

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento.

§ 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público.

A vontade do legislador pode ser abrangida por duas possibilidades, comecemos pela segunda, no caput, *in fine*: se o pleito do autor for considerado procedente, poderá o sucumbente interpor apelação com efeito suspensivo. Trata-se de recurso processual de iniciativa da parte ré, portanto, de caráter volitivo, o que evidencia satisfação do legislador por apenas uma decisão que entenda pela procedência da pretensão autoral.

No entanto, se o pleito do autor for considerado improcedente, a sentença estará sujeita ao reexame necessário, independentemente de haver ou não interesse do autor em recorrer da decisão. Tal imposição se justifica pelo caráter público da ação, que impõe que a sujeição da sentença ao duplo grau de jurisdição seja obrigatória. O legislador entendeu pela reiteração da análise da ação por segunda instância.

Também merece destaque o §2º deste artigo, segundo o qual o Ministério Público, assim como qualquer outro cidadão, será parte legítima para recorrer de decisão em que haja sucumbência do autor, o que é maneira de facilitar a defesa da proposição autoral.

A exposição acima pretendeu evidenciar que nem sempre dispositivo materialmente constitucional, com designação do instrumento de garantia, no caso, a Ação Popular, adquire efetividade processual. Não obstante, devem ser conhecidas as peculiaridades processuais para sopesar casuisticamente a pertinência da utilização da garantia constitucional, especialmente em contexto de grande perspectiva de demandas ambientais para a sociedade civil.

Ainda na linha evolutiva do direito ambiental nacional, após a LACP e a LAP, legislação posterior de grande repercussão na sociedade civil e mesmo no setor econômico respectivo foi a Lei nº 7.643/87, que estabeleceu a proibição da caça às baleias, como consequência de forte campanha da sociedade civil, sendo representação de conceitos caros ao direito ambiental, como o respeito aos animais, protegendo-os de tratamento cruéis e preservando-lhes a vida e seus ecossistemas.

Entre as sanções prevista na Lei nº 7.643/87 havia a de prisão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos de reclusão, além de multa, com perda da embarcação em caso de reincidência. Veja-se que valores ecológicos impunham sanção pessoal e patrimonial ao agente de tal maneira que impedia a atividade econômica. A tutela do bem ecológico se sobrepunha à liberdade do infrator e a desapropriação do bem econômico envolvido.

Outra legislação ambiental importante, que antecedeu a Constituição Federal de 1988, foi a Lei nº 7.661/88 que criou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Esta legislação reconhece a importância dos ecossistemas costeiros para o equilíbrio ecológico, o que é especialmente relevante considerando a grande extensão da costa brasileira, bem como a diversidade de biomas envolvidos.

Cabe destacar que a mesma legislatura que redigiria o artigo 225, §4º da Constituição Federal editou a Lei nº 7.661/88 poucos meses antes. Vejamos o parágrafo constitucional mencionado:

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (grifei).

Perceba-se que a percepção ecológica já integrava a matéria legislativa ordinária antes mesmo da promulgação da Constituição Federal. Trata-se de definir bens e as maneiras de conservá-los e de protegê-los na Zona Costeira brasileira. Entre tais definições cabe destacar a de praia: “as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo garantido acesso livre e franco a elas e ao mar.” Aparentemente é uma disposição óbvia, mas bem importante para vedar as restrições de acesso como procuravam e procuram fazer particulares a praias públicas.

No artigo 6º a Lei nº 7.661/88 dispõe sobre a exigência de “licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira.” Além de estabelecer que para fins de licenciamento, “o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, devidamente aprovado.”

Observe-se que tal exigência estava em sintonia com a Lei nº 6.938/81, apenas especificava a exigência dos mesmos documentos administrativos para regulamentação das atividades econômica na Zona Costeira. Também antecipava e dispunha sobre a proteção que o status constitucional para a zona costeira iria ter garantida como parte integrante do objeto de um direito fundamental. E é precisamente o embate, por um lado, de forças entre a voluntariedade política do atual governo e, por outro lado, a estrutura legal, constitucional e institucional, que representam o direito ambiental consolidado, o que verificamos no já mencionado Decreto nº 9.806/19 que antecedeu em alguns meses o desastre ambiental com

óleo no litoral nordestino⁴⁷ e o seu combate espontâneo e improvisado por parte da população, sem planejamento e gerenciamento do poder público nos primeiros quarenta dias após o surgimento de manchas de óleo. Na verdade, a desmobilização institucional foi instrumentalizada por meio do referido Decreto nº 9.806/19, quando o governo estabeleceu nova composição para o CONAMA, esvaziado de representantes da sociedade civil.

Na área ambiental, Carlos Bocuhy, presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (Proam), declarou que o Decreto nº 9.806/19 se mostra inconstitucional justamente por restringir a garantia da participação popular prevista no artigo 225 da Constituição Federal: “Com essa medida, o governo está entrando no pântano da insegurança jurídica, porque é uma forma de tentar revogar a Constituição por decreto”⁴⁸, disse por meio de nota o presidente da ONG, justamente o setor da sociedade civil que mais teve a representação diminuída no CONAMA, de 22 para 4 conselheiros.

É à sociedade civil que está cabendo o ônus da contenção e combate ao desastre ambiental mencionado, sem gerenciamento e planejamento prévio de enfrentamento da crise ambiental, bem como sem acesso a instrumentos apropriados no recolhimento do óleo. Em fins de outubro de 2019, já eram mais de 200 praias atingidas e mais de 2.000 km de litoral, para muitos o maior desastre ambiental do Brasil, já tendo sido recolhidas mais de 900 toneladas de óleo bruto naquela data.⁴⁹ Desde o início do desastre, no início de setembro, até a primeira quinzena de outubro as autoridades federais apenas tentaram politizar o desastre atribuindo a poluição à Venezuela⁵⁰, cujo governo é rival ideológico, quando o que se provara até àquela data era a origem venezuelana do óleo, não a responsabilidade pelo desastre.

⁴⁷**Decreto dá mais agilidade ao Conama.Redução dos atuais 96 conselheiros para 23 torna o processo decisório mais rápido e mantém a proporcionalidade.** Ministério do Meio Ambiente, 2019. Disponível em:< <https://www.mma.gov.br/informma/item/15500-decreto-d%C3%A1-mais-agilidade-ao-conama.html>> . Acesso em:05/11/2019.

⁴⁸ BOCUHAY, Carlos. **Ambientalistas criticam extinção de conselhos determinada pelo governo.** Instituto ETHOS,2019. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/cedoc/ambientalistas-criticam-extincao-de-conselhos-determinada-pelo-governo/#.Xcle6ehKhPY>>. Acesso em: 05/11/2019.

⁴⁹ **MP vê Governo omissos no combate a vazamento de óleo e entra com ação.** UOL São Paulo, 2019. Disponível em :<<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/10/18/mpf-ve-governo-omisso-no-combate-a-vazamento-de-oleo-e-entra-com-acao.htm>>. Acesso em: 22/10/2019

⁵⁰ WATANABE, Phillippe. **Salles diz que governo acionou OEA para que Venezuela explique óleo no Nordeste.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/salles-diz-que-governo-acionou-oea-para-que-venezuela-explique-oleo-no-nordeste.shtml>>. Acesso em: 05/11/2019.

A questão que se coloca é se e como a estrutura jurídico-institucional do direito ambiental brasileiro poderá atuar pelos canais adequados para cumprir seu mandamento constitucional de preservar o meio ambiente. A atuação da sociedade civil *in loco*, diretamente nas praias nordestinas foi efetiva, bem como o auxílio de diversas universidades regionais na análise das amostras de óleo e da Petrobras, resta aferir o quanto poderá ser feito pelas vias jurídico-institucional e administrativa. O Ministério Público Federal entrou com

“ação pedindo que a Justiça obrigue o Governo Federal a acionar em 24 horas o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional, este plano foi instituído em 2013, através de decreto do Governo Federal, com o objetivo de preparar o País para casos semelhantes. O documento, bastante detalhado, descreve responsabilidades, diretrizes e procedimentos para o governo responder a vazamentos de petróleo com foco em minimizar danos ambientais e evitar prejuízos para a saúde pública”⁵¹.

A conveniência e a oportunidade do Ministério Público têm, em regra, se verificado nos episódios de vulnerabilidade do direito constitucional ambiental que têm se intensificado na política do atual governo. Cabe verificar a efetividade da via judicial. Por enquanto, as relações informais e imediatas da sociedade civil, como mutirões das comunidades de pescadores e das comunidades locais, é o que tem representado um sentido de defesa do direito fundamental protegido em sede constitucional, ou seja, têm se valido da prerrogativa que emana das fontes materiais do direito, no caso, o direito de viver e produzir em um meio ambiente ecologicamente equilibrado tanto no litoral nordestino, quanto na Amazônia atingida por queimadas⁵² e nas proximidades das barragens de rejeitos de minério em Minas Gerais⁵³.

⁵¹ **MP vê Governo omissivo no combate a vazamento de óleo e entra com ação.** UOL São Paulo, 2019. Disponível em :<<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/10/18/mpf-ve-governo-omisso-no-combate-a-vazamento-de-oleo-e-entra-com-acao.htm>>. Acesso em: 22/10/2019

⁵² SPRING, Jake. **Por que os incêndios da Amazônia geraram uma crise no Brasil e no mundo?**

Disponível em:< <https://exame.abril.com.br/brasil/por-que-os-incendios-da-amazonia-geraram-uma-crise-no-brasil-e-no-mundo/>> Acesso em: 05/11/2019.

⁵³INÁCIO, Bruno. **Relatório aponta 25 barragens em alerta em Minas, sendo quatro com risco iminente de rompimento.** Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/cidades/relat%C3%B3rio-aponta-25-barragens-em-alerta-em-minas-sendo-quatro-com-risco-iminente-de-rompimento-1.757639>>. Acesso em 05/11/2019.

2.6. O surgimento da Lei da Ação Civil Pública

Em 1985, seria editada a Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/85, que representaria a consolidação do direito ambiental como direito difuso. Vale transcrever trecho de Sarlet sobre este instrumento processual, e mesmo de direito material, ligado ao direito ambiental:

A LACP criou um importantíssimo instrumento de fiscalização e controle sobre práticas degradadoras do ambiente, tanto quando praticadas por atores públicos como quando por particulares. Antes da Lei 6.938/81 e da LACP, tinham-se, quando muito, do ponto de vista processual, as ações voltadas à proteção dos direitos de vizinhança como instrumento (indireto) para promover a proteção do ambiente [...]. Muito embora a Lei 6.938/81 já tivesse anunciado a possibilidade da propositura de ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente [...] é a Lei da Ação Civil Pública, acima de tudo, que inicia um novo capítulo no cenário jurídico nacional ao sistematizar a matéria dos direitos coletivos em sentido amplo (individuais homogêneos, coletivos em sentido estrito e difusos). Nesse contexto, é importante frisar que a “revolução” proporcionada pela Lei da Ação Civil Pública, para além de uma reforma processual, diz respeito à consagração de “novos” direitos de natureza material, entre eles o direito ao ambiente.⁵⁴

De se assinalar que a LACP atribuiu competência, entre outros legitimados, para associações civis manejá-la em defesa do meio ambiente, mas nesta matéria a LACP ficou relegada principalmente ao Ministério Público, demonstrando, por um lado, a especialização crescente do *Parquet* na matéria e, por outro lado, o reduzido ativismo judicial por parte da sociedade civil. De toda forma, o fortalecimento do direito processual e do material ambientais levaria à constitucionalização da matéria e a possibilidade de defesa judicial por via de controle constitucional, já que o direito ambiental passou a integrar o rol de direitos fundamentais, como foi o caso da ADPF 623, mencionada acima, à qual coube ao próprio Ministério Público a iniciativa de ajuizar em defesa deste direito fundamental.

Cabe mencionar que ao Ministério Público coube também a atuação extrajudicial, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, que, assumindo compromisso administrativo, permitia reverter atividades que prejudicassem o meio ambiente e reparassem danos já causados.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 234.

Ainda no âmbito da LACP, cabe mencionar que o inquérito civil público, também atribuído ao Ministério Público, contribuiu para o protagonismo do *Parquet* não apenas na proposição de demandas judiciais, mas também no controle social e administrativo das atividades ligadas ao meio ambiente.

Deve-se admitir que essa hipertrofia da atividade do Ministério Público teve como consequência o desgaste da instituição junto a segmentos da sociedade civil, como o setor produtivo, que passaram a ver na atuação ministerial um estorvo ao livre exercício de suas atividades econômicas, e refletiria na perspectiva adversa à tutela do meio ambiente pelos atuais gestores da política ambiental. No entanto, pode-se considerar que a atuação do Ministério Público na área ambiental, e em outras áreas, representa a solidez das instituições democráticas e constitucionais, independentemente das vicissitudes das diretivas políticas transitórias de governos na matéria ambiental. Neste aspecto, a disseminação da efetivação, por instituições da sociedade civil, da atribuição de atuar judicialmente e por outros meios na defesa do meio ambiente é fundamental para robustecer a democracia e seus direitos fundamentais constitucionais.

3. TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE: A CRFB/88 E A PROTEÇÃO AMBIENTAL

3.1. Dispositivos constitucionais referentes ao meio ambiente

Além dos já mencionados artigo 170, VII e artigo 225 da Constituição Federal, os quais foram transcritos anteriormente e serão analisados em tópico à frente quanto aos princípios que ensejaram, existem outros dispositivos, na área ambiental, constantes na Constituição Federal. Deve-se mencionar as repartições de competências entre os entes federativos. Tais repartições têm por finalidade coordenar e otimizar os recursos públicos da União, Estados e Municípios segundo sua vocação intrínseca, considerada segundo a complexidade e proximidade com o bem ambiental tutelado. Entre os dispositivos constitucionais sobre competência em matéria ambiental destacam-se os artigo 23 e artigo 30.

O artigo 23 prevê a regra geral para a competência administrativa comum em matéria ambiental, estabelecendo em seu inciso VI que a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No mesmo artigo, há também outros incisos que tratam sobre competências administrativas em matéria ambiental, como os incisos III, V, VII e XI, por exemplo. Também há de se destacar a redação do parágrafo único desse artigo, cuja redação segue abaixo:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Considerando que os entes federativos atuam em conjunto na defesa do meio ambiente, há grande possibilidade de haver conflito de competência, seja de ordem negativa (tipo de conflito mais comum, de modo que nenhum ente deseja assumir a competência para determinada tarefa) ou de ordem positiva (de modo que há mais de um ente federativo com pretensão em atuar, como na arrecadação com multas, por exemplo).

Pertinente transcrever trecho de Bessa Antunes sobre conflitos de competência em direito ambiental:

Parece-me, e esse tem sido o entendimento do STF, que as competências privativas se sobrepõem às competências concorrentes – quando os temas se tangenciarem –, o que significa, na prática, o estabelecimento de um regime federal muito centralizado e centralizador. Ora, ao legislar sobre minas, por exemplo, a União exerce toda a competência sobre a matéria, inclusive a ambiental, adotando-se o critério de que o acessório segue o principal, ou seja, a competência concorrente somente será exercida na medida em que se conforme ao padrão federal definido em sede de competência exclusiva. Nenhuma norma estadual ou municipal poderá, a título de proteção ambiental, chegar ao ponto de inviabilizar a atividade tal qual definida pela União no uso exclusivo de suas atribuições. Esse é um parâmetro que deve ser seguido em toda e qualquer matéria que, tratada na competência privativa da União, tenha repercussão ambiental (competência concorrente). É possível se afirmar que a competência privativa exerce um direito de preempção sobre a competência concorrente e mesmo a comum, sempre que entre elas se identifique um ponto de contato. O que aqui se explicita, por certo, não é um desejo pessoal do autor, mas a forma pela qual a prática judicial e administrativa tem solucionado as questões: com maior centralização.⁵⁵

Em virtude desses conflitos, o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal estabelece que leis complementares irão fixar normas de cooperação entre os entes federativos. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140/2011 trata da cooperação em matéria ambiental entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

⁵⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 20. Edição. Gen/Atlas. 2019. p. 39.

Antes de haver esta Lei Complementar, tal cooperação era regulamentada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que é lei ordinária e que, segundo doutrinadores⁵⁶, deveria ter sido recepcionada como lei complementar para tratar sobre conflitos entre entes federativos. Embora na jurisprudência tenha havido argumentação em favor da aplicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente na resolução desses conflitos, não foi pacífico o entendimento doutrinário quanto a essa possibilidade. Essa controvérsia contribuiu para a edição da Lei Complementar nº 140/2011.

O artigo 30 da Constituição Federal, por sua vez, trata das competências administrativas dos municípios em matéria ambiental, embora não expressamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

De fato, a matéria ambiental está implícita na competência para planejar e controlar o uso e a ocupação do solo, bem como na acepção abrangente da expressão patrimônio histórico-cultural, que abarca paisagens e ecossistemas incorporados à maneira de cada localidade interagir com os recursos naturais. Veja-se a questão do controle da balneabilidade das praias para municípios turísticos como exemplo desta competência do artigo 30, IX da Constituição Federal.

⁵⁶ “cumpre observar que o Congresso Nacional entendeu que a Lei nº 6.938/1981 deve ser considerada como LC, posição que já havíamos sustentado em edições anteriores deste livro.” Ibidem. p.43.

De maneira mais diretamente atinente à produção normativa do direito ambiental, o artigo 24 da Constituição Federal elenca as competências legislativas da União, dos Estados e do Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A competência legislativa concorrente, por ser aquela pela qual a União faz uso de sua competência legislativa para estabelecer normas gerais, relegando aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação da regulamentação da União por meio de normas específicas, gera o imperativo de articulação e coordenação entre as legislações e acrescenta importância à mediação do poder judiciário para dirimir conflitos. É precisamente o necessário esforço político na composição das legislações e das administrações ambientais que torna a conjuntura atual do direito ambiental especialmente desafiadora para a administração pública das esferas federativas e mesmo para a sociedade civil. A estrutura legal precisa se demonstrar vigorosa o suficiente para mediar as idiosincrasias políticas circunstanciais entre os poderes da república e os entes federativos.

No entanto, a competência suplementar dos Estados e Municípios pode entender por impor normas mais restritiva para a proteção ao meio ambiente, o que vai de encontro à atual política regulatória ambiental federal, de viés liberatório, e mesmo à Constituição Federal.

Embora de possibilidade remota na área ambiental, a qual o governo federal legisla mesmo por decreto, como visto acima com o Decreto nº 9.806/19, deve-se atentar para a previsão dos parágrafos do artigo 24 da CF, que dispõem sobre a possibilidade dada aos Estados de exercerem competência legislativa plena quando não houver lei federal regulamentando determinada matéria.

Quanto à competência legislativa concorrente dos Municípios, esta pode ser extraída dos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”.

Veja-se que o legislador municipal é restringido pela legislação federal e pela estadual, cabendo abordar as matérias ambientais mais relacionadas a aspectos locais, cuja especificidade não seria abrangida por legislações mais generalistas. Deve-se considerar a importância da legislação municipal para normatizar a respeito de especificidades locais, como no caso de ecossistemas de biomas singulares, apenas, ou principalmente, encontrados em determinadas regiões do Brasil.

Importante mencionar que as fontes materiais do direito ambiental (tais como a integridade de ecossistema ameaçada por poluição ou desastres) de caráter concreto são, em geral, localizadas nos municípios, a quem cabe enfrentar os acertos e inconsistências das políticas ambientais, mesmo quando a fonte do problema ambiental tem origem em outras regiões, como no caso de poluição de rios no desastre ambiental de Mariana e de Brumadinho, em Minas Gerais, ou da poluição atmosférica na cidade de São Paulo com origem nas queimadas na floresta amazônica em 2019⁵⁷.

⁵⁷ MARCHAO, Talita. **Queimadas na Amazônia provocam “corredor de fumaça” na América do Sul.** UOL São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/20/queimadas-na-amazonia-provocam-corredor-de-fumaca-na-america-do-sul.htm>>. Acesso em: 05/11/2019.

Ou seja: as ações nestas localidades municipais atingidas pelos reflexos de desastres provocados em localidades diversas caberão ao gestor e à comunidade locais, como, ainda, no caso do derramamento de óleo no litoral nordestino, no qual os municípios e populações locais arcam com o maior ônus de negligências e descumprimentos de legislações federais de contingenciamento, representando, no cômputo final, fonte material do direito ambiental municipal que atenda à localidade, com seus problemas específicos.

As repartições constitucionais de competência legislativa em matéria ambiental padecem desta disfunção, de viés estadual e federal, na perspectiva da materialidade do dano ambiental, especialmente na mobilização para combate ao dano efetivo. Tal disfunção legislativa pode ser agravada administrativamente, na fase de controle e execução, se se considerar a distância política entre o ente federal e os demais, como demonstra ser o caso nos desastres ambientais de 2019 no Brasil.

3.2. Princípios constitucionais do direito ambiental

Nesse ponto, como maneira de aferir a pujança do arsenal jurídico do direito ambiental, cabe descrever a elaboração doutrinária que consolidou o direito ambiental constitucional e seus princípios jurídicos decorrentes que foram erigidos a partir do artigo 170, VII e do artigo 225 da Constituição Federal. Deve-se mencionar que se trata, em sua maior parte, de princípios constitucionais implícitos, já que não verificados de maneira expressa no texto da Carta Magna, mas construídos por meio da doutrina e da jurisprudência em matéria ambiental.

Em sede doutrinária, preliminarmente, cabe citar o jurista Bessa de Antunes em trecho lapidar:

O Direito Ambiental tem uma das suas principais origens nos movimentos reivindicatórios dos cidadãos. Logo, a democracia é uma de suas bases mais caras e consistentes. O princípio democrático encontra a sua expressão normativa especialmente nos *direitos à informação e à participação*. Tais direitos estão, expressamente, previstos no texto da CF e em diversas leis esparsas.⁵⁸

⁵⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 20. Edição. Gen/Atlas. 2019. p. 23

Caberia estabelecer o princípio democrático, e suas origens na participação na sociedade civil na matéria ambiental, como parâmetro para a presente análise da gestão ambiental pelo Poder Público atual. É também denominado princípio de participação cidadã, embora não seja princípio específico de direito ambiental, já que a partir dele foram criados instrumentos de participação da sociedade civil em diversas matérias. Consiste, na esfera ambiental, na possibilidade de a comunidade influenciar políticas públicas ambientais nas esferas legislativa, administrativa e judicial. Trata-se de princípio que colide com a política governamental de extinguir conselhos nos quais a participação da sociedade civil é representativa, com foi o caso do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que teve por objeto a extinção e a redução da participação da sociedade civil em conselhos.

Dada a importância do princípio democrático, vale mencionar sua possibilidade de incidência, por exemplo, na esfera legislativa: o artigo 14, I a III, Constituição Federal, que trata de plebiscito, referendo e iniciativa popular como forma de exercício da soberania popular. Na esfera administrativa se pode menciona o artigo 5º, XXXIII e XXXIV, da Constituição Federal, que dispõe sobre os direitos à informação e de petição. O direito à informação pode ser invocado no episódio das restrições à divulgação pelo INPE de relatórios sobre as queimadas na floresta amazônica, que custou o cargo do presidente da instituição.

Como exemplo de influência dos cidadãos na esfera judicial, pode-se citar as ações constitucionais, notadamente a ação popular (que pode ser proposta por qualquer cidadão) e a ação civil pública (que é atribuição institucional do Ministério Público, conforme previsto no art. 129, III da Constituição Federal), sem prejuízo de Mandado de Segurança e, para outros legitimados, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Ação Declaratória de Constitucionalidade, entre outras.

Em matéria de estudo de impacto ambiental, o princípio democrático também incide, considerando que a população pode participar das audiências públicas relacionadas a esses estudos de impacto ambiental.

O próprio direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225 da CRFB/88 é considerado por muitos como princípio de direito ambiental. Para os antropocentristas, o princípio da dignidade humana também é tido como princípio de direito ambiental, uma vez que, para eles, o ser humano deve estar no cerne das preocupações. A dignidade humana é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, porém não se trata de princípio setorial, específico de direito ambiental, mas a ele também atende como fundamento constitucional.

Além desses dois entendimentos acerca de princípios de direito ambiental, temos ainda o princípio do desenvolvimento sustentável, que tem por finalidade a harmonização do desenvolvimento socioeconômico com proteção do meio ambiente.

Tal princípio tem raízes históricas no Relatório de Brundtland da ONU, que define o desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras suprirem suas próprias necessidades”⁵⁹. Pode ser extraído também dos artigos 170, VI e 225, caput, da Constituição Federal. Enquanto o artigo 170, VI prevê que a defesa do meio ambiente é um dos princípios a serem observados na ordem econômica, o artigo 225, caput, da Constituição Federal dispõe que o Poder Público tem o dever de assegurar a defesa do meio ambiente de modo a preservá-lo não somente para as presentes gerações, como também para as futuras.

Em decorrência dessa aceção de tutela do meio ambiente para as gerações futuras, o princípio do desenvolvimento sustentável também é denominado como princípio da solidariedade ou equidade intergeracional. Outro aspecto importante a ser considerado é que esse princípio também abrange a concepção de que desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente não podem ser considerados isoladamente, mas devem possuir relação de interdependência.

⁵⁹ **Relatório Nosso Futuro Comum.** (Relatório Brundtland). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2. Edição. 1991. p. 46.

Outros princípios importantes no direito ambiental são os da prevenção e da precaução: muitas vezes são confundidos, pois ambos traduzem a ideia de evitar danos ou prejuízos ao meio ambiente. Porém, segundo o princípio da prevenção, os riscos e o potencial lesivo são conhecidos, enquanto que, segundo o princípio da precaução, há ausência de certeza científica deles. Assim sendo, a partir dessa nota distintiva se pode definir os princípios da seguinte maneira: o princípio da prevenção considera que quando há conhecimento acerca dos riscos e do potencial lesivo que determinada prática possui em causar danos e prejuízos ao meio ambiente, esses danos e prejuízos devem ser evitados.

Já pelo princípio da precaução entende-se que quando não se tem certeza científica acerca dos riscos e do potencial lesivo que determinada prática tem em causar danos e prejuízos ao meio ambiente, esses danos e prejuízos ao meio ambiente devem ser evitados quando sua ocorrência for uma possibilidade.

Decorrente do princípio da prevenção, temos o estudo de impacto ambiental e o próprio licenciamento ambiental. O ordenamento define que em caso de ofensivo potencial poluidor, de degradação ambiental, o empreendedor deve promover estudos de impacto ambiental, e a realização do empreendimento é condicionada a licenciamento. Trata-se de medidas de prevenção, pois os estudos de impacto ambiental e o licenciamento permitem ter ciência dos riscos (como em atividades de mineração, por exemplo).

Como exemplos de incidência do princípio da precaução, temos a proibição do uso de DDT como medida para conter a proliferação da malária, e a vedação à concessão de autorização para exploração de recursos não convencionais. Dentre esses recursos não-convencionais, temos o xisto betuminoso, cuja exploração ocorre por meio do fraturamento hidráulico, que representa o risco de contaminação de lençóis freáticos. O princípio da precaução foi usado como argumento para coibir essa forma de exploração, pois no Brasil ainda não havia estudos ambientais necessários para a liberação da atividade. Esses princípios estão previstos no princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e também no artigo 225, § 1º, V da Constituição Federal.

Existe ainda o princípio do poluidor pagador. Embora sua nomenclatura possa dar a entender que o empreendedor possa pagar para poluir, não é este seu real significado.

Segundo esse princípio, uma vez identificado o causador da poluição, a responsabilidade deve recair sobre ele, e não sobre a comunidade. O empreendedor deve internalizar os custos ambientais na realização da atividade econômica, e evitar que esses custos sejam socializados quando é possível identificar o poluidor. Como exemplo negativo, pode-se mencionar que quando ocorrem catástrofes ambientais, costumeiramente o ônus de arcar com os custos ambientais é atribuído ao Poder Público.

Quando o Estado é responsabilizado por um dano ambiental, isso significa que toda a sociedade está arcando com o custo. Por isso, é importante identificar o real poluidor, para que ele venha a arcar com os custos ambientais. Deste princípio, resulta a importância da identificação do responsável pela poluição do litoral nordestino, considerando os gastos de particulares e, a partir de cerca de um mês e meio do início do desastre, também do Poder Público, para combater e minorar as consequências, cabendo acionar o causador para ressarcimento dos custos.

No entanto, diferentemente do princípio da responsabilidade, a ser mencionado à frente, o princípio do poluidor pagador está mais ligado à compensação e internalização dos custos gerados na atividade econômica causadora do dano. Pode-se mencionar as medidas socioambientais compensatórias exigidas para a construção da usina de Belo Monte, a implantação do saneamento básico e a implantação de equipamentos de saúde e educação nos municípios da região envolvida. Por exemplo, o sistema de abastecimento de água potável e a construção de 261 quilômetros de rede de esgoto em Altamira, a cidade mais afetada pela usina.⁶⁰

⁶⁰ LEITE, Letícia. **Belo Monte conclui 30% das obras sem construir nenhum quilômetro de rede de esgoto em Altamira**. Instituto Socioambiental (ISA), 2019. Disponível em: < <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/belo-monte-conclui-30-das-obras-sem-construir-nenhum-quilometro-de-rede-de> > Acesso em: 05/11/2019.

O caso da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte é paradigmático das dificuldades para a efetividade da legislação ambiental em face de empreendimentos econômicos. Desde a sua implementação, com os licenciamentos e estudos de impacto ambiental, as comunidades envolvidas, tribos indígenas, o IBAMA e Ministério Público atuaram no sentido de pleitear alterações no projeto original e preservar aspectos ambientais importantes no ecossistema da região, e o governo de então prestigiava o movimento ambientalista e a participação comunitária nos conselhos dos entes federativos e na administração federal. O fato é que, independentemente da orientação política do governo da época, a condução das obras e a deficiência das medidas compensatórias entregues privilegiaram sobremaneira o caráter econômico do empreendimento, o que reitera a importância que deve ter não apenas a participação da sociedade civil, mas ainda a estrutura administrativa e judiciária para a efetividade dos princípios ambientais constitucionais e do direito ambiental como um todo. Diga-se que sem a participação efetiva de todos os envolvidos, o projeto inicial provocaria danos ainda mais prejudiciais para as comunidades indígenas e ribeirinhas do que o que afinal resultou da obra concluída e em operação.

Ainda existe o princípio do usuário pagador, e se justifica pelo fato de os recursos naturais serem escassos. Visa evitar estímulo ao consumo irresponsável. Portanto, o usuário deve usufruir de forma crescentemente responsável os recursos para o consumo. Nesse sentido, para evitar um consumo predatório de determinados recursos naturais, há uma legitimação para a cobrança no consumo desses recursos, como as bandeiras das tarifas da conta de energia, cobrando valor maior para faixas de consumo maiores.

O reflexo ambiental da redução do consumo de energia elétrica é especialmente relevante quando se considera que grande parte desta energia é produzida por usinas termoeletricas, com combustível fóssil, entre outros extremamente nocivos ao meio ambiente.

Há ainda o princípio da responsabilidade, conforme previsto no artigo 225, § 3º da Constituição Federal, que preceitua a responsabilidade de quem causar prejuízos de natureza ambiental para arcar com as consequências dos seus atos. Nesse dispositivo, se destaca a atribuição de responsabilidade civil, administrativa e penal por dano ambiental. A Constituição

Federal não menciona responsabilidade objetiva para danos ambientais. No entanto, a Lei nº 6.938/81 dispõe em seu artigo 14, § 1º que haverá responsabilidade objetiva na ocorrência de dano ambiental:

Art. 14 [...] § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Como mencionado acima, o Ministério Público da União e o dos Estados, entre outros, têm legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A questão da responsabilidade civil ambiental, em termos de efetividade dos instrumentos de direito ambiental, especialmente com as definições materiais e processuais que privilegiam as vítimas dos danos, na repercussão do risco ambiental nos empreendimentos econômicos, o que por certo se reflete nos seus custos e é relevante para a sociedade, já que arca com o repasse pelo setor econômico dos mesmos. Assim, verifica-se o resultado na economia do ônus ambiental e as dificuldades processuais para o exercício da defesa do responsável, conforme as ponderações do jurista Paulo de Bessa Antunes por meio do artigo doutrinário mencionado acima.

O princípio da educação ambiental é previsto no artigo 225, § 1º, VI da Constituição Federal. Esse princípio representa norma programática que atribui ao Poder Público o dever de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. E aqui verificamos a formação da base social da consciência ambiental, uma vez que os princípios constitucionais ganharão em efetividade à medida que a sociedade civil, e não apenas o constituinte e o legislador ordinário, criem mecanismos de defesa contra políticas públicas adversas no jogo democrático, para o qual existe princípio específico, que indica a direção progressiva rumo à tutela ambiental, trata-se do princípio da vedação do retrocesso ambiental.

Segundo o princípio de vedação ao retrocesso ambiental, o Estado não deve retroagir na defesa do meio ambiente, uma vez alcançado certo nível legal e institucional de proteção. A

defesa do meio ambiente deve ser progressiva, se admitindo melhorias, mas nunca se admitindo supressão de direitos. Cabe transcrever trecho de Sarlet sobre o tema:

A proibição de retrocesso, nesse cenário, diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública.⁶¹

Esse princípio é pertinente – por exemplo, em face da atuação da administração pública na seara ambiental – na controvérsia atual a respeito dos agrotóxicos, de modo que há entendimento de que a ampla liberação desses componentes representaria um retrocesso ambiental, bem como no embaraço e mesmo ineficácia para o exercício da fiscalização ambiental.⁶² Relevante, por representar postura administrativa que projeta caráter diretivo, que se constate a reprimenda administrativa ao fiscal do IBAMA que multou o atual presidente da república quando, antes de assumir o cargo, foi multado por pescar em área proibida. E, nessa linha, o posterior cancelamento da multa aplicada. Este episódio evidenciaria o descumprimento de dois dos princípios mencionados acima, já que, pela exemplaridade, pescar em área proibida é adverso ao princípio da educação ambiental, e representaria um retrocesso ao marco legal admoestar o fiscal e cancelar a multa estabelecida pela fiscalização legalmente constituída. Mas tal postura não seria exceção circunstancial, apenas obtendo repercussão maior por ser defendida de maneira aberta pela alta administração pública.

Na verdade, caberia considerar se o aparato fiscalizatório ambiental não seria meramente ornamental, sem efetividade educativa e punitiva, em perspectiva estrutural. O site The Intercept Brasil publicou matéria na qual menciona que

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental in Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. p. 142. Acesso em 05/11/2019.

⁶² MAISONNAVE, Fabiano; VALENTE, Rubens. **Bolsonaro retaliou fiscais do IBAMA após ser multado por pesca irregular**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-retaliou-fiscais-do-ibama-apos-ser-multado-por-pesca-irregular.shtml>>. Acesso em: 05/11/2019.

uma análise nas bases oficiais do Ibama mostra que, desde janeiro de 1980 até agosto deste ano, foram aplicadas 603,4 mil penalidades, que somam quase R\$ 75 bilhões, em valores atualizados pelo IPCA, o índice oficial da inflação. Desse total, R\$ 59,3 bilhões são de multas ativas — ou seja, não foram pagas, nem prescreveram e nem foram anuladas pelo órgão ou pela justiça, até o final de agosto de 2019.”[...]“Dos R\$ 75 bilhões aplicados desde 1980, só R\$ 2,5 bilhões foram efetivamente pagos, apenas 3,33% do valor total.”⁶³

Veja-se que, em visada histórica e não exclusivamente contemporânea, o aspecto pedagógico do efetivo pagamento das multas é absolutamente negligenciado pela estrutura administrativa ambiental e pela execução judicial, o que vai de encontro aos princípios constitucionais ambientais mencionados, ainda mais quando se considera mais um princípio, o da intervenção estatal obrigatória na proteção ao meio ambiente. Segundo este, o Poder Público tem o dever de atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo e até no âmbito judicial. Por ser um dever, portanto obrigatório, é viável exigir do Poder Público o exercício efetivo de suas competências ambientais. A ausência de efetividade da cobrança das multas mencionadas acima é indício de que temos um longo percurso no caminho da tutela concreta do meio ambiente.

Neste contexto, é relevante constatar que os órgãos de fiscalização, como o IBAMA e o ICMBio, que estão na ponta do monitoramento ambiental, são de extrema relevância para a proteção e a conservação do meio ambiente, e suas normas e regulamentos precisam ter sua normatividade reconhecida, via educação ambiental ou coerção administrativa e judicial, contra qualquer tipo de desobediência, ameaça ou mesmo defesa processual meramente protelatória, com vistas à prescrição, quanto ao exercício de suas atividades de controle, pois, assim, se promove a efetividade do direito ambiental e se protege o patrimônio público representado pela diversidade dos ecossistemas brasileiros.

⁶³ BOURSCHEIT, Aldem. et al. **Calote bilionário. O IBAMA tem 59 bi para receber. Mas o governo está abrindo mão desse dinheiro.** The Intercept Brasil, 2019.
Disponível em : <<https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/>>
Acesso em: 23/10/2019.

Fiscalização que deve estar acima de quaisquer interesses individuais e ao lado dos interesses econômicos que possam representar desenvolvimento, sem causar danos ao meio ambiente.

Por essa perspectiva, a divulgação de episódios de irresignação à atuação de fiscalização ambiental deve servir para fortalecer a pertinência e importância desta atividade de controle e, ao mesmo tempo, esvaziar a exemplaridade nociva de transgressões aos princípios constitucionais e à legislação ordinária ambiental.

3.3. Legislações ambientais posteriores à Constituição de 1988

Outra legislação de importância após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi a Lei nº 7.735/89, por meio da qual foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Originalmente, a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, que criou a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), não previa a existência do IBAMA. Apenas por alteração inserida pela Lei nº 7.804/89 a LPNM viria a inserir em sua estrutura o IBAMA. Foi criado em meio ao novo status constitucional, para operacionalizar as novas preocupações sociais com o meio ambiente.

Trata-se de órgão destinado a atuar na estrutura administrativa federal com atribuições de coordenar, executar e fazer executar a política nacional e as diretrizes direcionadas ao meio ambiente. Entre suas atribuições se pode elencar:

I – exercer o poder de polícia ambiental; II – executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes do Ministério do Meio Ambiente; e III – executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.⁶⁴

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 245.

Pelas atribuições descritas acima, se pode perceber a importância central do órgão para a gestão administrativa da política ambiental. De fato, sua atribuição essencial de defesa do objeto ambiental fez com que se tornasse o principal alvo de desmonte da política protetiva do meio ambiente pelo atual Poder Público federal.

O órgão passou a ser objeto de modificações e remanejamento de pessoal especializado que representasse obstáculo à nova política ambiental liberatória. Tornou-se emblemática a exoneração de cargo de fiscal do IBAMA que havia multado o atual presidente da república por pescar em área de preservação ambiental. Percebe-se no episódio o embate entre a instituição, e a legislação respectiva, com o voluntarismo do governante máximo da administração pública federal. A partir desta tensão, servidores do IBAMA emitiram Carta aberta ao IBAMA e à sociedade brasileira, por meio do Ofício nº 384/2019/SUPES-TO⁶⁵. Veja-se trecho:

[...]nos anos recentes, o IBAMA e o ICMBio passaram a ser atacados e sofrer com a falta de estrutura evidenciada especialmente pelo fechamento de unidades, bloqueio a novos concursos, destruição de leis ambientais, ingerência de políticos aliados a segmentos fiscalizados por lei, cortes orçamentários, entre outros.

Não há como dissociar todos estes fatores ao aumento expressivo dos índices de desmatamento e queimadas, conforme dados já amplamente divulgados pelo INPE e pela NASA, com risco da destruição da floresta retornar aos patamares de 2003.

O discurso propagado e as medidas concretas adotadas contra a atuação do IBAMA e ICMBio apontam para o colapso da gestão ambiental federal e estimulam o cometimento de crimes ambientais dentro e fora da Amazônia.[...].

Institucionalmente, talvez seja o órgão que sintetiza a resistência à política que visa liberar a Floresta Amazônica, as Reservas Indígenas e demais áreas de preservação para atividades econômicas como garimpo, agricultura e projetos hoteleiros e industriais. Tal resistência tem conexão direta com sua vocação para a defesa ambiental, e representa o que pode haver de força institucional nesta área, que imponha efetividade ao Estado Democrático de Direito e os princípios ambientais instituídos pela Constituição Federal de 1988.

⁶⁵ OFÍCIO Nº 384/2019/SUPES-TO. **Carta aberta ao Ibama e à sociedade brasileira**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Carta-aberta-IBAMA-ao-Brasil.pdf>> . Acesso em: 05/11/2019.

Outra lei na área ambiental editada após a Constituição de importância e impacto no meio ambiente e na sociedade é a Lei nº 7.802/89, a lei sobre agrotóxicos. E é a própria Constituição que dispõe sobre a matéria em seu artigo 225, § 1º, V, incumbindo ao Poder Público: “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Veja-se que a preocupação com os agrotóxicos teve origem nos anos de 1980 e, seguindo a diretiva constitucional, deu origem à legislação que procurou disciplinar a utilização de substâncias que coloquem em risco os produtos agropecuários, o meio ambiente e consumidores.

Também neste item de controle ambiental o atual governo federal tem apresentado política heterodoxa, que representa a liberalidade com produtos reconhecidamente prejudiciais à saúde. Vejam-se alguns dados:

[...]o governo aprovou a entrada de mais 63 agrotóxicos no mercado brasileiro, sete são ingredientes novos e 56 são genéricos de produtos já presentes no mercado. Já foram liberados 325 pesticidas desde 1º de janeiro. Trata-se do maior ritmo de liberação de agrotóxicos na última década para o período de 1º de janeiro a 17 de setembro.[...] Entre os pesticidas aprovados neste ano, 118 (41%) são extrema ou altamente tóxicos e 32% não são permitidos na União Europeia.⁶⁶

Para a avaliação institucional e resistência legislativa à nova política para os agrotóxicos, os mecanismos de licenciamento dos diversos órgãos de controle podem ser fundamentais para minorar a exposição de substâncias nocivas à saúde pública e ao meio ambiente. Mas existem

⁶⁶ **Liberação Recorde reacende debate sobre uso de agrotóxicos no Brasil. Entenda.** National Geographic, 2019.
Disponível em: <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/07/liberacao-recorde-reacende-debate-sobre-uso-de-agrotoxicos-no-brasil-entenda>> . Acesso em: 05/11/2019.

argumentos da ANVISA em defesa da liberação dos agrotóxicos no mesma referência transcrita acima:

A Anvisa aprovou um novo marco regulatório para agrotóxicos na última terça-feira (23/7). Para a agência, as novas regras atualizam e dão mais clareza aos critérios de avaliação e classificação toxicológica dos produtos, além de adotar informações nos rótulos que alertam e facilitam que o produtor identifique os perigos do produto à vida e à saúde humana. As mudanças adequam o Brasil aos padrões do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS, na sigla em inglês).

Ainda no influxo protetivo constitucional, foi editada a Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, a Lei nº 9.605/98. Segundo Sarlet⁶⁷:

Uma das grandes novidades trazidas pelo diploma – e também fruto de muita polêmica – foi a regulamentação, no plano infraconstitucional, do dispositivo constitucional (art. 225, §3º, da CF/88) que dispunha sobre responsabilidade penal da pessoa jurídica (arts. 2º e 3º), inclusive com a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica (art. 4º) [...].

Ponto importante da Lei nº 9.605/98 foi a consagração do princípio da precaução, estabelecendo pena para a desobediência ao princípio conforme o §3º do artigo 54. De se observar ainda a tipificação de crimes contra a administração ambiental (arts. 66 a 69), que está no cerne do combate aos atos resistentes à fiscalização e controle institucional dos ilícitos ambientais.

Os recentes desastres ambientais em diversas regiões do país, somados à política ambiental federal heterodoxa parecem indicar a oportunidade para a reafirmação da legislação infraconstitucional e constitucional sobre a matéria.

⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 257.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho, que não se pretende exauriente, teve por objetivo elencar parte da estrutura legislativa em matéria ambiental, editada ao longo do tempo como resultado da consolidação da consciência ambiental da sociedade brasileira, e os objetos ambientais atingidos por desastres em 2019, bem como a política ambiental da administração pública federal. Procurou-se assinalar a capacidade da sociedade civil de reação, pela via legislativa e institucional, aos desafios ambientais subjacentes à matéria, em especial neste momento da conjuntura nacional. Primeiramente, mencionou-se as legislações conservacionistas, que visavam garantir o meio ambiente como fonte instrumental da produção industrial e a manutenção de condições de vida para o ser humano em níveis aceitáveis. Num segundo momento, as legislações de caráter ambientalista, a partir das quais o meio ambiente e as gerações futuras adquirem protagonismo intrínseco.

A intenção era precisamente aferir o que existe de consolidado na sociedade, por já haver sido editado em legislação e na criação de instituições ambientais, que possa apresentar resistência a mudanças de paradigmas na proteção ambiental do poder público corrente.

Desta forma, se procurou confrontar as diversas legislações, que consolidaram a consciência ambiental em sua época, com atos do atual poder público que vão de encontro a pesquisas e estudos científicos já consagrados no histórico da proteção do meio ambiente e da prevenção de danos resultantes, especialmente, do processo industrial e de atividades econômicas agressivas.

A ideia foi enfatizar que determinadas políticas ambientais representam retrocesso mesmo a legislações ambientais ainda tímidas, como as conservacionistas, dos anos de 1930, e como a sociedade civil, por meio de consciência ambiental consolidada em leis pode representar, no bojo da vigência legal e do respaldo constitucional, resistência a políticas públicas que se mostrem prejudiciais ao meio ambiente brasileiro.

Neste sentido, a presente flexibilização e desobediência às legislações ambientais e a série de eventos danosos, como rompimento de barragens de rejeitos, poluição de rios e mares, queimadas na floresta amazônica, garimpos ilegais, madeiras clandestinas e o assassinio de ambientalistas tendem a representar para a sociedade civil fontes materiais de direito que serão necessariamente aproveitadas em políticas sucessivas que substituam a do governo de turno e imponham efetivamente os princípios ambientais constitucionais sobre a sociedade civil, o setor econômico e, sobretudo, a administração pública.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil, 2019. **Recuperação de danos vai além da reparação de danos, diz Fundação Renova.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/03/22/recuperacao-do-rio-doce-vai-alem-da-reparacao-de-danos-diz-fundacao-renova.htm>> . Acesso em: 05/11/2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 20. Edição. Gen/Atlas. 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites da responsabilidade ambiental objetiva.** R.TRF1 Brasília v. 28 n. 9/10. 2016.

BOCUHAY, Carlos. **Ambientalistas criticam extinção de conselhos determinada pelo governo.** Instituto ETHOS, 2019. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/cedoc/ambientalistas-criticam-extincao-de-conselhos-determinada-pelo-governo/#.XcIe6ehKhPY>>. Acesso em: 05/11/2019.

BOURSCHEIT, Aldem. et al. **Calote bilionário. O IBAMA tem 59 bi para receber. Mas o governo está abrindo mão desse dinheiro.** The Intercept Brasil, 2019. Disponível em : <<https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/>> . Acesso em: 23/10/2019.

BRANT, Daniele; WATANABBE, Phillippe. **Diretor do Inpe será exonerado após críticas do governo a dados do desmate.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/diretor-do-inpe-sera-exonerado-apos-criticas-do-governo-a-dados-de-desmate.shtml>>. Acesso em: 05/11/2019.

Ceres, 2019. **Investor statement on deforestation and forest fires in the Amazon This statement is endorsed by 230 investors representing approximately US \$16.2 trillion in assets.** Disponível em: <<https://www.ceres.org/sites/default/files/Investor%20statement%20on%20deforestation%20and%20forest%20fires%20in%20the%20Amazon.pdf>> . Acesso em: 01/11/2019.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução Normativa nº 480. 2009.

BRASIL. Constituição Federal, Emenda Constitucional 96/2017. Mesas da Câmara e Senado Federais. 1988.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 1856, Relator Min. Celso de Mello, 2011.

CARVALHO, Alberto José Pinheiro de. **Desastres ambientais, uma fragilidade brasileira diante dos tratados internacionais.** Disponível em:

<<http://www.sindmar.org.br/desastres-ambientais-uma-fragilidade-brasileira-diante-dos-tratados-internacionais/>>. Acesso em: 05/11/2019.

Decreto nº 8.127, de 22 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8127.htm>. Acesso em: 05/11/2019.

Decreto dá mais agilidade ao Conama. Redução dos atuais 96 conselheiros para 23 torna o processo decisório mais rápido e mantém a proporcionalidade. Ministério do Meio Ambiente, 2019. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/15500-decreto-d%C3%A1-mais-agilidade-ao-conama.html>> . Acesso em: 05/11/2019.

GARCIA, Diego. **Questão ambiental é para veganos que só comem vegetais, diz Bolsonaro.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/questao-ambiental-e-para-veganos-que-so-comem-vegetais-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 31/11/2019.

INÁCIO, Bruno. Relatório aponta 25 barragens em alerta em Minas, sendo quatro com risco iminente de rompimento. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/cidades/relat%C3%B3rio-aponta-25-barragens-em-alerta-em-minas-sendo-quatro-com-risco-iminente-de-rompimento-1.757639>>. Acesso em 05/11/2019.

Instituto Socioambiental. **Povos Yanomani e Ye'kwana se unem e exigem: “Fora do garimpo”**, 2019. <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/povos-yanomani-e-yekwana-se-unem-e-exigem-fora-garimpo>>. Acesso em 27/11/2019.

LEITE, Letícia. **Belo Monte conclui 30% das obras sem construir nenhum quilômetro de rede de esgoto em Altamira.** Instituto Socioambiental (ISA) , 2019. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/belo-monte-conclui-30-das-obras-sem-construir-nenhum-quilometro-de-rede-de>> .Acesso em: 05/11/2019.

Liberação Recorde reacende debate sobre uso de agrotóxicos no Brasil. Entenda. MAISONNAVE, Fabiano. **IBAMA exonera servidor que multou Bolsonaro por pesca irregular** . Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.shtml>> . Acesso em: 05/11/2019.

MAISONNAVE, Fabiano; VALENTE, Rubens. **Bolsonaro retaliou fiscais do IBAMA após ser multado por pesca irregular.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-retaliou-fiscais-do-ibama-apos-ser-multado-por-pesca-irregular.shtml>>. Acesso em: 05/11/2019.

MARCHAO, Talita. **Queimadas na Amazônia provocam “corredor de fumaça” na América do Sul.** UOL São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/20/queimadas-na-amazonia-provocam-corredor-de-fumaca-na-america-do-sul.htm>> . Acesso em: 05/11/2019.

Ministério Público Federal do Pará. **Operação fecha garimpo ilegal dentro da Terra Indígena Apyterewa (PA), uma das mais invadidas do país.** 28/10/2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/operacao-fecha-garimpo-ilegal-dentro-da-terra-indigena-apyterewa-pa-uma-das-mais-invadidas-do-pais>>. Acesso em 27/11/2019.

Ministro do Meio Ambiente contraria MPF e ataca novamente Ibama e ICMBio. Redação do Srzd. 2019. Disponível em: 09/09/2019 <<https://www.srzd.com/brasil/ministro-do-meio-ambiente-contraria-mpf-ataca-novamente-ibama-e-icmbio/>> Acesso em 05/11/2019.

MP vê Governo omissos no combate a vazamento de óleo e entra com ação. UOL São Paulo, 2019. Disponível em <:<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/10/18/mpf-ve-governo-omisso-no-combate-a-vazamento-de-oleo-e-entra-com-acao.htm>>. Acesso em: 22/10/2019.

MPF pede que Justiça obrigue governo federal a acionar Plano Nacional de Contingência para Acidentes com Óleo no nove estados do Nordeste. Ministério Público Federal do Sergipe, 2019 . Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpf-nos-nove-estados-do-nordeste-pede-que-justica-obrigue-governo-federal-a-acionar-plano-nacional-de-contingencia-para-acidentes-com-oleo>>. Acesso em: 05/11/2019.

National Geographic, 2019. Disponível em: <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/07/liberacao-recorde-reacende-debate-sobre-uso-de-agrotoxicos-no-brasil-entenda>> . Acesso em: 05/11/2019.

OFÍCIO Nº 384/2019/SUPES-TO. **Carta aberta ao Ibama e à sociedade brasileira.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Carta-aberta-IBAMA-ao-Brasil.pdf>> . Acesso em: 05/11/2019.

PICKETT, Ana Paula da Silva; NOSCHANG, Luiza Bartz. **Os problemas socioambientais causados pela hidrelétrica de Itaipu.** Disponível em: <https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos/3611/706/801.pdf>. Acesso em 05/11/2019.

Relatório Nosso Futuro Comum. (Relatório Bruntland). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2. Edição. 1991.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago **Direito ambiental - Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo et al. **Constituição e Legislação Ambiental Comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

The Economist. **“Investing in a time of climate change”**, 27 Junho 2015.

URIBE, Gustavo. **“Interesse na Amazônia não é no índio e nem na porra da árvore”**, diz **Bolsonaro**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/o-interesse-na-amazonia-nao-e-no-indio-nem-na-porra-da-arvore-diz-bolsonaro.shtml>> . Acesso em: 05/11/2019.

VARGAS, Matheus. **“Quem é o cara do Ibama?”**, diz **Bolsonaro** sobre queima das **máquinas**. Estadão, 2019. Disponível em < :<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/11/05/quem-e-o-cara-do-ibama-diz-bolsonaro-sobre-queima-de-maquinas.htm>> . Acesso em: 05/11/2019.

WATANABE, Phillippe. **Salles diz que governo acionou OEA para que Venezuela explique óleo no Nordeste**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/salles-diz-que-governo-acionou-oea-para-que-venezuela-explique-oleo-no-nordeste.shtml>> . Acesso em: 05/11/2019.